CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y PODER POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

Carlos Pástor Pazmiño
(Ed. y Coord.)

Liisa North
Blanca Rubio
Alberto Acosta (Eds.)



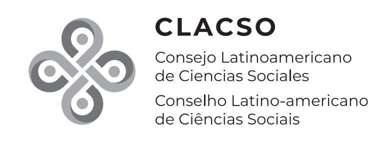






Concentración económica y poder político en América Latina

EDITORES
Liisa North
Blanca Rubio
Alberto Acosta
EDITOR Y COORDINADOR
Carlos Pástor





LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Concentración económica y poder político en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2020).
ISBN 978-987-722-586-0

CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional 

Primera edición: *Concentración económica y poder político en América Latina* (México: FES, febrero de 2020)
ISBN: 978-607-8042-31-1

Fundación Friedrich Ebert
Representación en México
Yautepec 55, Col. Condesa
Cuauhtémoc, C.P. 06140
Ciudad de México
Teléfono +52 (55) 55535302

fes Transformación Social-Ecológica
@fes_tse
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Para solicitar publicaciones: transformacion@fesmex.org

CORRECCIÓN DE ESTILO
Sandra Luna

Índice

II. Elites Agrarias y Configuraciones de Poder

III. Perfiles distributivos: grupos económicos, ingresos y bienes

IV. Elementos de la compleja reconfiguración del poder

V. Alternativas frente al capitalismo

Introducción

Para estudiar la concentración económica y el poder político en América Latina es indispensable plantear cuestionamientos metodológicos, teóricos y empíricos. También es pertinente preguntarnos sobre el contexto histórico en que se desenvuelven los grupos económicos en la región, identificar el proceso de consolidación a lo largo de su trayectoria y preguntarnos de dónde surgieron y en qué condiciones se han fortalecido. En este sentido, el libro que aquí ofrecemos es una iniciativa colectiva de intelectuales comprometidos a denunciar, reflexionar, debatir y proponer alternativas al capitalismo.

En cada país de América Latina, las corporaciones ejercen su poder. En esta obra evidenciamos la precariedad de los sistemas políticos locales para controlarlas y su predisposición para direccionar su política económica en articulación con los grupos financieros. En la actualidad podemos ver que "todos los Estados han perdido poder frente a las organizaciones económicas supranacionales",[1] tesis que nos obliga a reconocer que los gobiernos nacionales no son los únicos actores que dirigen las políticas públicas, sino que la influencia de estos poderes fácticos es cada día más evidente y cotidiana.

David Harvey[2] afirma que el modelo primario exportador, arraigado en la división internacional del trabajo, es la punta de lanza del capitalismo, se basa en el despojo, modifica las condiciones climáticas del planeta y disminuye la democracia. La historia nos demuestra que los grupos económicos se articulan con los Estados para concentrar, incrementar y diversificar sus ramas económicas con el objetivo de acrecentar su acumulación.

Para lograr incidencia en los territorios, los grupos económicos ejercen diversas estrategias que varían según las condiciones de cada empresa.

[1] G. Arrighi y B. Silver. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

[2] D. Harvey. (2014). *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.

De acuerdo con Ben Ross Schneider,[3] el poder empresarial tiene cuatro canales principales:

1. La consulta institucionalizada en el proceso de elaboración de políticas, con frecuencia a través de asociaciones empresariales;
2. el cabildeo ante el Congreso y el Ejecutivo;
3. la financiación de campañas; y
4. el poder estructural como consecuencia de la movilidad internacional de la inversión y el capital.

Hay que reconocer, empero, que los gobiernos también necesitan de las empresas en general –particularmente las exportadoras–, sobre todo para solventar sus déficits en balanza comercial, balanza de pagos e ingreso de divisas. Whitehead afirma que "los gobiernos dependen en alto grado del acceso a mercados de capitales internacionales, con el fin de mantener la estabilidad económica dentro de sus países; la alianza con las empresas, por lo tanto, se convierte en una alta prioridad política".[4]

Esta lectura de la realidad compleja nos ofrece una ecuación enmarañada: empresas + gobiernos = captura del Estado. En este sentido, analizar los grupos económicos implica una lectura crítica del modelo de acumulación; evidenciando la relación entre las empresas y el Estado se puede llegar a descubrir los lazos entre las élites económicas y las élites políticas. Reconocer este vínculo nos permite, a su vez, entender su influencia y las razones por las cuales las políticas públicas se encaminan en la dirección que las grandes empresas desean.

En los años noventa, Fernand Braudel afirmaba que "el capitalismo tan solo triunfa cuando llega a identificarse con el Estado, cuando es el Estado".[5] En el siglo XXI, es claro que las corporaciones transnacionales no le deben lealtad, ni se sienten a gusto en ningún país debido a que se

[3] B. R. Schneider. (2004). *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

[4] L. Whitehead. (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

[5] G. Arrighi. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal, p. 25.

desligan de la territorialidad de un Estado; por esta razón, Kindleberger y Aliber aseveran que "el Estado nación ha sido superado como unidad económica";[6] por lo tanto, la fortaleza de las corporaciones no está en el arraigo territorial, sino en su masiva presencia global.

Constituir la legitimidad y el poder corporativo global no ha sido una cuestión de azar; por el contrario, estos grupos económicos se han ido configurando durante siglos. Surgen con el apoyo estatal, maduran al consolidar su hegemonía dentro del Estado y finalmente pasan de ser agencias familiares a corporaciones verticales y burocráticas. Todo este proceso consolida un modelo de acumulación y expansión en beneficio de unos pocos capitales que mantienen lazos familiares entre sí y que miran a la naturaleza como una fuente inagotable de recursos que creen que les pertenece.

La agroexportación y la extracción de materias primas –sobre todo agrícolas, minerales y energéticas– han sido las principales vías recorridas por los gobiernos de la región para insertarse en la economía mundial. Esta historia es larga en América Latina, ya que se remonta a la época colonial, precediendo a las repúblicas. En años más recientes, bajo lo que Maristella Svampa definió como "el consenso de los *commodities*", todos los gobiernos de la región, sin distinguir entre ideologías, ampliaron las fronteras extractivistas con miras a los mercados internacionales y la arraigada división internacional del trabajo.

Los gobernantes asumen las exportaciones primarias como el camino fácil para financiarse, aun cuando una porción considerable de las divisas que generan estos rubros quedan fuera de los países, ya sea por la remisión de utilidades de las grandes corporaciones o por la fuga de capitales a paraísos fiscales provocada por las élites locales. Estas últimas tienden a ser intermediarias y rentistas. Así, un mayor ingreso de recursos provenientes de dichas exportaciones, sin afectar la matriz productiva ni la lógica de acumulación del capital, ha provocado mejoras temporales en la distribución del ingreso. Sin embargo, la desigualdad económica se ha mantenido inamovible o incluso ha aumentado.

[6] C. Kindleberger y R. Z. Aliber. (2012). *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*. Barcelona: Ariel Economía.

La concentración y el acaparamiento de los recursos productivos son rasgos históricos de los procesos de acumulación de nuestra América. La novedad está en la intensificación que ha tenido lugar en las últimas décadas, de la mano de las nuevas derechas e incluso de los gobiernos considerados "progresistas". Esto explica y acentúa la inequidad distributiva. No se trata solo del ingreso y de los activos empresariales, entre los que destacan la tierra y el agua; los mercados y las tecnologías también están altamente concentrados, por mencionar algunos casos estratégicos. No es fortuito que la región tenga la distribución de tierras más desigual de todo el planeta: "El coeficiente de Gini –que mide la desigualdad– aplicado a la distribución de la tierra en la región como un todo alcanza 0.79, superando ampliamente a Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55)".[7]

Hablar de las raíces históricas de la injusta distribución de la riqueza nos remite al dominio que han ejercido las élites de los países desarrollados sobre las del llamado "Sur global", lo que, a su vez, ha llevado a estas a impulsar formas de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, con el fin de resarcirse de la pérdida del excedente producido. Asimismo, ha traído consigo la apuesta exacerbada por el acceso a los mercados internacionales, buscando atraer inversiones extranjeras recompensadas con crecientes beneficios. Y todo movido por el anhelo del crecimiento económico y por formar parte de la alocada carrera tras un fantasma: el "desarrollo". Este modelo se apuntala en el capital financiero global, sin diversificar –peor aún, sin transformar– las estructuras productivas, todavía afincadas en una modalidad de acumulación primario-exportadora.

El argumento de este modelo consiste en incrementar la productividad para aumentar el ingreso de divisas, gracias a un "uso adecuado" de las ventajas comparativas que nos mantienen en calidad de países proveedores de materias primas para el mercado mundial; dichas materias, cabe señalar, son exportadas por unas cuantas familias con amplios vínculos políticos.

[6] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2017). *Latin America and the Caribbean is the Region with the Greatest Inequality in the Distribution of Land*. 5 de abril. Disponible en <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/878998/>.

Los productos que ofrecen los países de la región están destinados a los mercados internacionales, principalmente Estados Unidos, Unión Europea, Rusia y China. Muchos de ellos han sido *comoditizados* y están atados a las bolsas de valores y a la especulación financiera global. Grandes corporaciones multinacionales promueven este modelo, aliadas a las élites rentistas locales que han logrado capturar a los Estados. Estos grupos direccionan incluso las políticas públicas de los Estados nacionales al vaivén de sus intereses.

Mientras tanto, este sistema productivo sigue deteriorando los ecosistemas, destruye la biodiversidad, expande las fronteras extractivistas –agrícola, minera y petrolera–; genera descampenización, grandes migraciones, despojo, saqueo y empobrecimiento, aumentando, en consecuencia, el riesgo asociado al colapso climático. Este modelo es parte del proceso global de expansión y reestructuración del capitalismo extractivo, que se caracteriza por la subordinada integración industrial, la emergencia de nuevos actores y prácticas –incluso ilícitas–, los crecientes flujos especulativos y la profundización de diversas formas de la financiarización de la vida.

Teniendo claro semejante contexto, este libro es un esfuerzo colectivo que reúne 15 trabajos sobre élites económicas y políticas en América Latina, presentados en cinco secciones temáticas: Élites y la captura del Estado; Élites agrarias y configuraciones de poder; Perfiles distributivos: grupos económicos, ingresos y bienes; Elementos de la compleja configuración de poder; y Alternativas frente al capitalismo.

Los autores son intelectuales latinoamericanos con destacadas trayectorias y los artículos que aportan tienen orígenes diversos: algunos fueron preparados específicamente para este tomo (Francisco Durand; Thomas Chiasson-LeBel; Ramón Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez; Cristóbal Kay; Alberto Riella y Paola Mascheroni; Raúl Prada Alcoreza; Raúl Zibechi, Roberto López Cauzor); otros fueron publicados recientemente en libros y revistas académicas de varios países de la región (Sandra Polo Buitrago; Diego Sánchez-Ancochea; Alberto Acosta y John Cajas; Enrique Leff; Ashish Kothari, Alberto Acosta, Federico Demaria, Arturo Escobar y Ariel Salleh), mientras que otros dos son traducciones de capítulos de *Dominant Elites in Latin America: From Neo-Liberalism to the 'Pink Tide'*, libro publicado en 2018 por Palgrave Macmillan, y que se basan en disertaciones doctorales (Carlos Velásquez Carrillo y Simon Granovsky-Larsen).

Dada la heterogeneidad de las instituciones y los grupos de investigación en América Latina, Europa y Norteamérica donde se originaron estos textos, la inspiración teórica, los enfoques metodológicos y los temas específicos de todos ellos también son diversos. Varían desde los estudios de clases y grupos sociales (como las organizaciones de empresarios en diversos países) hasta el análisis de tendencias regionales en general (por ejemplo, la captura del Estado y los impactos de la globalización neoliberal en las zonas rurales de la región).

Sin embargo, los capítulos también tienen importantes elementos en común. De distintas maneras, todos comparten una perspectiva fundamentada en la economía política crítica y se enfocan en los procesos históricos que han generado las estructuras inequitativas de poder político y económico contemporáneas. En otras palabras, todos analizan a las élites que sustentan estas estructuras inequitativas o, en el caso de los dos últimos capítulos, se dirigen a la posibilidad de escapar del capitalismo predatorio globalizado que actualmente prevalece.

Anhelo que este esfuerzo colectivo aporte elementos de profundidad para comprender las tendencias por las que atraviesa América Latina en la actual fase de transición capitalista y, sobre todo, que genere debates sobre las maneras y los caminos posibles para superar estas formas de dominio y subordinación que las élites han conservado en la región.
El objetivo original de esta contribución al pensamiento crítico latinoamericano es ofrecer lecturas que aporten información para una mejor comprensión del actual panorama. Los comentarios y las críticas que se susciten sin duda incrementarán el necesario conocimiento y análisis de este proceso.

Un especial agradecimiento al proyecto FES-Transformación, al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), a Liisa North, Blanca Rubio y Alberto Acosta por el trabajo en equipo, y mi total gratitud a las autoras y los autores de cada artículo por su generosa colaboración.

Carlos Pástor Pazmiño
COORDINADOR

Presentación

Liisa North,
Carlos Pástor,
Blanca Rubio y
Alberto Acosta

Desde distintos ángulos, abrimos el camino a esta colección de estudios, dirigida a entender el poder, las políticas y los comportamientos de las élites que hoy apoyan “el regreso de la derecha” en la mayoría de los países latinoamericanos. Aunque los capítulos analizan diferentes aspectos de la estructuración del poder, hay sectores importantes de élite con recursos materiales y culturales —como los militares y las Iglesias— que no son sistemáticamente considerados aquí. Nos enfocamos principalmente en los grandes grupos económicos y financieros, las corporaciones y los grandes terratenientes agroindustriales que, a menudo, ocupan y comparten los mismos espacios económicos.

I.
Élites y captura del Estado

El presente libro abre con una sección sobre la “captura del Estado” por parte de los grandes intereses económicos —corporaciones multinacionales y nacionales—. Al abordar este fenómeno en la América Latina contemporánea, Francisco Durand revisa en el primer capítulo la extensa literatura al respecto. Las formas y los niveles de captura varían de un país a otro —incluso en las diferentes regiones de cada país— y según los diversos momentos históricos.

Las formas presentadas por Durand incluyen no solo el impacto de la “captura” en la agenda de las políticas públicas en un sector determinado o en términos generales, sino también la “captura mafiosa” o por vías corruptas; cognitiva o cultural, a través de *think tanks* y centros de investigación; mediática, con la propiedad de periódicos y canales de comunicación masiva; vía “puertas giratorias” entre posiciones directivas en el sector privado, el sector público y las agencias internacionales, con especial referencia a los ministerios de economía y finanzas; el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos; o combinaciones de todo lo anterior y otros tipos de influencia y control que impactan en el comportamiento del Estado y favorecen a élites nacionales y locales (véase también Durand, 2016, que hace referencia especial al extractivismo en Perú). A la lista de captores del poder estatal se podría sumar las fuerzas armadas, la policía y las Iglesias, tradicionalmente la católica

pero ahora también, de forma creciente, los pentacostales y los evangélicos en países como Brasil y Guatemala.

Respecto a los momentos históricos, Durand menciona tres: el seguimiento sistemático de políticas neoliberales –sobre todo en las décadas de 1980 y 1990 (momento de "captura extrema" del Estado–, pasando por la respuesta progresista contra estas políticas a fines de los noventa y comienzos del nuevo siglo (momento de "ruptura"), que en realidad no afectó estructuralmente la dependencia del Estado en esos grupos de poder corporativos, hasta el actual regreso de la derecha política (momento de "recaptura"). Así, en los años rosados del reformismo, la ruptura fue solo parcial: se instrumentaron políticas de redistribución con los recursos derivados de la superbonanza de *commodities*, pero sin realizar cambios fundamentales en las políticas económicas, ni en la distribución de bienes productivos y menos aún en las estructuras productivas. Sin embargo, cabe notar que, como se ha visto a lo largo de la historia reciente, los momentos de captura también son inestables por dos razones: la falta de una hegemonía firme por parte de la derecha política y la resistencia de los movimientos sociales que se oponen a estas dinámicas de sobreexplotación del trabajo y de la naturaleza.

Durand analiza tres factores estructurales "con viejas raíces" en el fondo del fenómeno de captura en América Latina: 1) alta concentración del poder económico en manos de grandes unidades empresariales en todos los sectores de la economía, frecuentemente marcado por un "factor de 'jerarquía' familiar-social antiguo"; 2) alta concentración de poder decisorio en el Ejecutivo y la Presidencia, inclinada a seguir políticas en favor de grupos particulares en el contexto de un Estado con "bajos niveles de institucionalidad"; 3) una sociedad civil débilmente organizada que puede impactar en las políticas públicas con una frecuencia que "es históricamente más ocasional que regular".

Aunque la presencia de estos factores en América Latina hace que la captura e incluso la "captura extrema" del Estado se manifiesten a menudo en la mayoría de los países de la región, cabe señalar que el fenómeno también está presente en países normalmente considerados como "democracias admirables", con instituciones coherentes y fuertes. Según una investigación de Judith Marshall (2018), las rupturas sumamente destructivas de represas de contención de desechos mineros en el estado de Minas Gerais en Brasil en 2016 (Mariana) y la provincia de Colum-

bia Británica en Canadá en 2014 (Mount Polley) fueron "anunciadas" en ambos casos por la captura del Estado por parte de las corporaciones mineras. Para explicar: el auge en los precios de minerales incrementó la extracción y el tamaño de las represas de relave sin que se aplicaran los controles debidos; una vez que esa bonanza llegó a su fin, las mineras —tal como ocurrió con las actividades petroleras— se esforzaron por reducir costos, lo que, a su vez, llevó a sacrificar la seguridad en minas y represas. También se registraron contribuciones generosas a las campañas políticas de los partidos en el poder en las dos jurisdicciones que aseguraron la aprobación de licencias para una expansión de las represas y otras prácticas peligrosas. Y todo esto se complementó con cambios en la legislación, la reglamentación y la supervisión de las operaciones mineras por parte del Estado, en respuesta a las exigencias de las corporaciones.

Mientras el trabajo de Marshall se concentra en comparar las políticas y los comportamientos de jurisdicciones subnacionales, Kevin Taft (2017), un político "iniciado" del Partido Liberal de Canadá, analiza la captura del Estado por parte de la industria petrolera para expandir la producción de petróleo "sucio" (*tar sands*) no solo a nivel provincial, en Alberta, sino también a nivel nacional, dificultando la puesta en marcha de las políticas del gobierno federal de Canadá para frenar el cambio climático.

En el segundo capítulo, Thomas Chiasson-LeBel no usa el concepto de captura del Estado *per se*, pero el fenómeno está presente en su análisis de las estrategias utilizadas por las organizaciones históricas de empresarios para impactar en las políticas estatales y resistir reformas redistributivas en Ecuador y Venezuela (las diversas cámaras de grupos regionales en el primer país y el organismo unitario Fedecámaras en el segundo).

Siguiendo una periodización histórica que compagina con los diferentes momentos de captura del Estado presentados por Durand, Chiasson-LeBel identifica una época de corporativismo o negociación entre capital y trabajo en los años sesenta y setenta que se manifestó en políticas desarrollistas (con un gobierno militar en el caso ecuatoriano); el empoderamiento de las élites de ambos países en los ochenta y noventa expresado en las políticas de austeridad neoliberales y el abandono de la conciliación social, especialmente en Venezuela; y, a comienzos del nuevo siglo, políticas de confrontación explícita de Fedecámaras contra el chavismo en Venezuela, en contraste con una oposición más suave, con

toques acomodaticios ante el gobierno de Alianza País en Ecuador. En este país, las élites también renovaron sus organizaciones para influir mejor en las políticas del Estado, estrategia que ayudó a los empresarios en la "recaptura" de los años recientes.

Sosteniendo líneas de argumentación derivadas de los análisis clásicos de élites (Pareto, Wright Mills, etc.) y las tradiciones de economía política crítica, el trabajo de Chiasson-LeBel es rico en detalles e interpretaciones históricas. En particular, enfatiza la importancia de prestar atención a la historia de las cambiantes relaciones y capacidades de las clases y sus organizaciones para entender el poder —o la falta de poder— de las élites para influenciar en las políticas del Estado en diferentes momentos.

En el caso de Venezuela, esto implica un entendimiento de los altibajos del movimiento sindical, mientras que en Ecuador lo que debe comprenderse son las vicisitudes tanto de las organizaciones indígenas como de los sindicatos, siempre prestando atención a la regionalización de las contiendas sociales en el país. Todos estos procesos son indagados con cuidado por Chiason-LeBel. Para resumir, combinando argumentos principales de los dos primeros capítulos, se puede decir que es necesario analizar la dinámica de las relaciones de clases –especialmente sus organizaciones– en países con historias económicas, formaciones sociales y capacidades institucionales distintas, para entender las diferentes formas y la profundidad de lo que Durand llama la captura del Estado.

En este sentido, sería relevante incorporar la cuestión de las formas y la profundidad de la dependencia externa a los análisis de la conformación de élites y sus estrategias de captura. En el caso de Venezuela, estamos frente a lo que Rosemary Thorp, historiadora especialista en el desarrollo económico de América Latina, identifica como una "versión particularmente extrema de una economía rentista", donde el petróleo "*es* el ingreso nacional" (énfasis en el original) y "es canalizado por el gobierno" en un contexto donde "la cultura confunde lo personal con lo político y visualiza el control del gobierno en términos de acceso a fuentes de prebendas", en una economía cuyas otras fuentes de ingresos son "relativamente pequeñas" (Thorp, 1998, p. 77). Podemos formular la hipótesis de que, en consecuencia, la estrategia de fuerte confrontación de las élites venezolanas (hasta el punto de favorecer la intervención militar externa) surgió, por lo menos en parte, de su necesidad de controlar el Estado para sostener su estatus social y económico.

En contraste, las élites ecuatorianas controlaban una variedad de recursos materiales productivos para sostenerse y conducir sus políticas de oposición en una economía más diversificada. La exagerada dependencia de Venezuela en el petróleo —90% de sus exportaciones durante décadas enteras desde los años treinta— fue y es una "maldición de la abundancia" que previene la diversificación económica y el desarrollo institucional del país, marcando el carácter de sus clases dominantes y a la sociedad entera.

En el tercer capítulo, Ramón Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez identifican distorsiones similares en su análisis de la política tributaria de Paraguay, en el contexto histórico de un "Estado depredador o prebendario en el cual los miembros de la élite consideraban los organismos y bienes públicos como propiedad privada". Vale mencionar que "la mayoría de legisladores o sus familiares se habían apropiado de tierras públicas". Los autores usan textos de cinco proyectos de ley presentados entre 2004 y 2014, los diarios de las sesiones del parlamento, publicaciones de la prensa y entrevistas con informantes claves (en ministerios, cámaras y centros de investigación) para cuidadosamente documentar y analizar cómo las organizaciones y los líderes agropecuarios y agroindustriales nacionales, con el apoyo de sus aliados extranjeros (como Monsanto y grandes inversores brasileños), capturaron el Estado y bloquearon todos los esfuerzos para incrementar los impuestos sobre un sector que produce 30% del PIB anual, pero contribuye con solo 3.6% de la recaudación.

En su análisis de la "microeconomía política de la captura", Vogel, Costa y Valdez señalan para el caso paraguayo los mismos mecanismos utilizados por las élites identificados por Durand en América Latina en general, pero enfatizan el control de los principales medios de comunicación para convencer/controlar la opinión pública (argumentando, por ejemplo, que los impuestos iban a dañar a los pequeños y medianos productores y a los consumidores), así como el acceso directo a los poderes legislativo y ejecutivo (con la presencia de agroindustriales y sus familiares en las instituciones decisivas).

Esta investigación aborda la "captura extrema" —incluso para América Latina— del Estado, en el campo de la política tributaria, en un país donde, supuestamente, existen procedimientos democráticos para decidir sobre las políticas públicas. El capítulo desarrolla un breve análisis comparativo clarificando que el control de élites sobre las políticas en este ámbito varía de una manera importante dentro de la región.

En Paraguay no fue posible avanzar con la legislación tributaria para el sector agroganadero y agroindustrial ni siquiera en los breves años del gobierno progresista de Fernando Lugo (2008-2012), removido de la presidencia por un "golpe parlamentario" de las élites. El poder de los grandes latifundistas y agroexportadores es analizado en los cuatro capítulos de la segunda sección, donde se exploran sus manifestaciones regionales y en países específicos (Colombia, Guatemala, y Uruguay). En todo el continente, se ve la práctica de la "puerta giratoria" en el hecho de que latifundistas y agroindustriales a menudo encabezan los ministerios de Agricultura (OXFAM International, 2018, p. 19).

En contraste con el capítulo sobre Paraguay, que enfoca la captura del Estado respecto a la política tributaria durante una década, Carlos Velásquez Carrillo presenta una interpretación de la dominación oligárquica en general en El Salvador durante siglo y medio. Traza los orígenes de la clase dominante en la expansión de la economía de exportación de café en la segunda mitad del siglo XIX, su consolidación con la expropiación ferozmente represiva de las tierras de las comunidades indígenas, su necesidad de compartir el poder con las fuerzas armadas entre 1932 y 1980, la rebelión popular de los ochenta y la recuperación del poder en la posguerra civil, después de la firma de paz en 1992. Velásquez analiza, apoyado en datos recogidos sistemáticamente, cómo los grupos familiares que formaron la élite agroexportadora siguen en el poder hoy día, por supuesto, con algunos elementos nuevos.

Con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los acuerdos de paz fueron diseñados para responder a las causas sociales y políticas de la guerra civil, que durante más de una década de violencia extrema desplazó a una gran parte de la población salvadoreña, 20% de la cual escapó a Estados Unidos. Desafortunadamente, la ONU no tuvo la capacidad de garantizar el respeto a los acuerdos, mismos que fueron implementados en un contexto neoliberal en el cual la élite de la preguerra —y algunos nuevos grupos que surgieron con los recursos de la asistencia internacional— privatizaron los bienes y los servicios públicos, e incluso lograron proyectarse a nivel regional, primero en Centroamérica y después en el resto de América Latina.

Sin reforma agraria y sin diversificación económica para generar empleo, las migraciones hacia Estados Unidos continuaron, con lo que El Salvador se hizo dependiente de las remesas de los migrantes, conver-

tidas en la fuente principal de ingresos de una buena parte de la población y del Estado (actualmente representan más o menos el 20% del PNB). *Mutatis mutandis*, este es el contexto para las olas de violencia "mafiosa" de las que surgieron las "caravanas" de migrantes de 1917-1919 en el "triángulo norte" de Centroamérica, esto es, El Salvador, Guatemala y Honduras (véanse WOLA, 2018; y Méndez, 2018). Vale señalar que los tres países se ubican entre los seis latinoamericanos caracterizados por un sistema tributario de impactos negativos en la distribución de ingresos: los pobres pagan más de lo que reciben en servicios públicos (OXFAM International, 2018, p. 10).

En resumen, a partir de teorías diversas, usando metodologías diferentes y enfocando varios temas y países, los cuatro capítulos llegan a las mismas conclusiones sobre la fuerte capacidad de las élites de capturar al Estado e impactar en las políticas públicas. Por supuesto, hay diferencias importantes entre las naciones latinoamericanas. Sin embargo, son pocos los momentos en los cuales las correlaciones de fuerzas políticas nacionales e internacionales han coincidido para permitir el avance de políticas progresistas.

II.
Élites agrarias y configuraciones de poder

Los textos que componen esta sección aportan elementos fundamentales para comprender la situación rural en América Latina en la fase actual de su desarrollo. Se trata de las contribuciones de Cristóbal Kay, "Procesos de concentración de la tierra y el capital y la precarización del trabajo rural en la era de la globalización neoliberal"; de Alberto Riella y Paola Mascheroni, "Expansión agraria y concentración capitalista en Uruguay progresista"; de Simón Granovsky-Larsen, "Tierra y reconfiguración del poder en Guatemala posconflicto"; y, finalmente, de Sandra Polo Buitrago, "Las decisiones del Estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia, siglo XX e inicios del siglo XXI". Todos son análisis históricos que rastrean en el pasado de los países las transformaciones sociales y políticas que permitieron el surgimiento del dominio actual de las élites agrarias.

La sección está conformada por una visión general de América Latina (el texto de Kay) y tres estudios por países: el caso de Uruguay, gobernado hasta la fecha por corrientes progresistas, y los casos de Colombia y Guatemala, que han sufrido de manera ininterrumpida el embate de las políticas neoliberales. A pesar de las distintas posiciones, los análisis coinciden en la centralidad que tienen la tierra o el problema agrario en la consolidación de las élites en América Latina y su permanencia en el poder.

Si bien el problema agrario tuvo un papel fundamental en la consolidación del capitalismo mundial en su etapa de formación, en la actualidad cobrarían relevancia aspectos como la inversión industrial, las finanzas o los servicios. Sin embargo, en estos países, y en gran parte de la región latinoamericana, la cuestión agraria se encuentra todavía en el centro del poder de las clases dominantes, lo cual podría interpretarse como un factor de atraso de la región en relación a los países desarrollados. No obstante, también tiene que ver con el reciente auge de los precios del petróleo y las materias primas agrícolas (2003-2014), que generó tanto la apropiación de los recursos naturales, como el fortalecimiento y la distribución de la renta de la tierra.

Por otra parte, en los textos des taca el análisis de la llamada reforma agraria de mercado, impulsada por el Banco Mundial durante la consolidación del neoliberalismo. Para "atender" la pobreza rural, dicha institución propuso que los terratenientes vendieran las tierras que no les interesaban a los campesinos, siendo estos financiados por préstamos de los gobiernos. El resultado de este proceso fue de enorme conveniencia para los grandes propietarios de tierras, quienes atravesaban la crisis del café, pues lograron deshacerse de la tierra que ya no necesitaban; en contraste, los campesinos que las compraron quedaron endeudados y sin recursos para echar a andar la producción, por lo que su situación empeoró.

Los artículos estudian en especial la etapa de transición capitalista que abarcó de 2003 a 2014, años en los que ocurrió la crisis capitalista mundial y la crisis alimentaria. El declive registrado en las ganancias en los países desarrollados debido a estas crisis, aunado al aumento en los precios de las materias primas, impulsó una gran expansión de la inversión de capital en los llamados cultivos comodines —como maíz, caña de azúcar, soja y palma africana—, concentrándose fuertemente los recursos naturales y el capital en los países del Sur global. En América

Latina, esta inversión ocurrió tanto en los países gobernados por proyectos progresistas, como Uruguay, como en aquellos que continuaron con políticas neoliberales.

Tal situación trajo consigo lo que Riella y Mascheroni llaman una nueva fase de concentración de las tierras, impulsada a través de procesos como la instrumentación de cambios legales (inversión en sociedades anónimas), la extranjerización o participación de capitales foráneos en la compra de tierras y el cambio en el uso del suelo hacia cultivos con mayor demanda mundial. En países como Colombia y Guatemala se observa que las élites se adaptaron a las nuevas condiciones mundiales, abandonando los cultivos tradicionales y, en cambio, impulsando los cultivos flexibles, para insertarse en los nuevos procesos extractivos tanto de la agricultura como de la minería.

La expansión del capital en la región se dio, en muchos casos, sobre la tierra y los recursos naturales de las comunidades indígenas y campesinas, afectando así la estructura de las unidades productivas, debido al despojo y la ocupación de sus territorios. En países como Uruguay aumentó la proletarización de la población rural, o bien el desempleo, mientras que en Guatemala el proceso incrementó la migración y la relevancia de las remesas para la reproducción de la unidad campesina, así como para las finanzas del gobierno. Como señala Kay, el proceso de expansión del capital en la región intensificó el conflicto rural, dada la lucha emprendida por campesinos e indígenas contra el despojo de sus recursos naturales. En este marco, señala Kay, la organización mundial Vía Campesina comandó los movimientos contra el despojo y por la soberanía alimentaria en el Sur global en general, pero en particular en América Latina.

Vale señalar también que tanto Kay como Riella y Mascheroni se refieren al papel de los países progresistas en este proceso. Dichos gobiernos redujeron la pobreza de manera notable mediante políticas sociales, pero no frenaron la expansión del capital, toda vez que los elevados precios de las materias primas fueron un elemento fundamental para la consolidación de las finanzas gubernamentales. En este contexto, a decir de Kay, los gobiernos progresistas no cambiaron la matriz productiva de sus países, mientras que el reciente giro a la derecha en América Latina —con los gobiernos de Macri, Bolsonaro, Moreno, etc.— entierra los avances sociales alcanzados por los progresistas (que si bien surgieron

desde matrices de izquierda, a la postre resultaron no ser tales), lo cual augura una agudización de los conflictos en la región.

En un plano particular de los ensayos, Kay analiza la situación general de América Latina y responde a las críticas al desarrollismo de la segunda mitad del siglo XX que hicieron las posiciones neoliberales, para quienes esta política tenía un sesgo urbano que contribuyó al atraso del sector rural. El autor señala atinadamente que no se trata de relaciones sectoriales, sino de clase, pues los causantes de la desigualdad rural que afectó a los campesinos fueron el sesgo terrateniente, el sesgo agrícola corporativo y el neoliberalismo. Kay destaca también la centralidad de la concentración de la tierra facilitada por la transformación neoliberal bajo el dominio de las corporaciones.

Por su parte, Sandra Polo Buitrago compara el proceso de apropiación de la tierra en Colombia entre 1926 y 1936 con el ocurrido bajo la Ley ZIDRES, aprobada en 2016. La investigadora señala que en el origen histórico de la cuestión agraria, los gobiernos promovieron desordenadamente la ocupación de terrenos baldíos, lo que dio lugar a apropiaciones que no fueron legalizadas. Con la expansión de la economía exportadora a fines del siglo XIX y el impulso del café y el banano, hubo la necesidad de legalizar la propiedad, para lo cual se impulsó la revisión de los títulos, un programa de parcelación y la venta de tierra de los terratenientes a los colonos, quienes quedaban endeudados. Sin embargo, con la Ley 160 de 1994 se adjudicó la tierra a unidades agrícolas familiares y se prohibió su acumulación.

En la fase reciente y ante la presión del mercado internacional, en 2016 se impulsó la Ley ZIDRES, que pretende en realidad el acaparamiento de la tierra a través de nuevas figuras jurídicas, como la asociación de los pequeños productores con los empresarios, quienes impulsarán proyectos productivos. Se trata de un modelo de desarrollo agrario basado en la agroindustria que intenta dinamizar el mercado de tierras para la siembra de monocultivos en beneficio del capital.

En su texto sobre Guatemala, Granovsky-Larsen analiza el tránsito "de un Estado contrainsurgente bajo control militar, comprometido con la oligarquía agraria, a un Estado neoliberal alineado al orden mundial globalizado". Analiza también los Acuerdos de Paz (1978-1986) y el impulso al Fondo de Tierras, que permitió la reorganización de los cultivos

tradicionales hacia la producción extractiva agrícola y minera y, de esa manera, fue el instrumento para la ya mencionada reforma agraria de mercado impulsada por el Banco Mundial.

Actualmente el extractivismo y la militarización han traído consigo la represión brutal de aquellas comunidades que defienden sus territorios, con lo cual las élites locales imponen su dominio y controlan incluso a las élites extranjeras que dependen de ellas. Las élites locales han intensificado la corrupción y la disfuncionalidad de los gobiernos que caracterizan al capitalismo de transición. Se trata, dice el autor, de instituciones débiles y élites fuertes, cuyo fundamento de poder ha sido, como ya mencionamos, la propiedad de la tierra.

Para cerrar esta sección, el texto de Riella y Mascheroni plantea una situación a la vez diferente y similar al analizar el caso de Uruguay, con un gobierno progresista desde el año 2005, cuando Tabaré Vázquez asumió el poder. Ello coincide con la fase de impulso de la soja como el monocultivo principal, de otros cultivos agrícolas como trigo, cebada y arroz y de la producción forestal. La expansión del capital trajo consigo el aumento sin precedentes del precio de la tierra, lo cual coadyuvó a la concentración de la tierra a niveles inéditos: 3 700 productores controlan el 65% de la superficie agrícola, con lo cual la estructura agraria es muy similar a la de principios del siglo xx. Ello ha traído la desaparición del 30% de las pequeñas explotaciones y del 10% de las medianas, con la consecuente reducción de la población rural uruguaya.

Si bien los gobiernos progresistas lograron reducir la pobreza con una mejor distribución del ingreso proveniente de las crecientes exportaciones, no construyeron las bases para enfrentar estructuralmente el desempleo y sí permitieron que los sectores dominantes obtuvieran una mayor apropiación de la riqueza, aumentando su participación en el PIB agropecuario. Por lo tanto, dichos gobiernos no lograron contrarrestar los procesos estructurales de la expansión capitalista en el agro ni, con ello, el fortalecimiento de las élites agrarias.

III.
Perfiles distributivos: grupos económicos, ingresos y bienes

En esta sección se aborda la cuestión desde la experiencia de tres países, que podríamos considerar como casos referenciales para la región: Bolivia, Chile y Ecuador. En el caso de Chile, si bien en los últimos tiempos se ha registrado una alternancia de gobiernos de diferente signo ideológico, su estructura primario-exportadora se ha mantenido inamovible. En los otros dos casos, más allá de los discursos soberanistas, las estructuras productivas y de acumulación no fueron afectadas en el largo gobierno de Rafael Correa o en el de Evo Morales, aún vigente.

Para Chile contemporáneo, Diego Sánchez-Ancochea indica que se ha registrado el nivel más alto de desigualdad del país. En Ecuador, como analizan Alberto Acosta y John Cajas-Guijarro, sucedió algo similar durante lo que ellos califican como "una década desperdiciada". Raúl Prada Alcoreza sostiene a su vez que "la economía boliviana es primordialmente extractivista; el Estado transfiere los recursos naturales explotados desde la periferia singular a los centros cambiantes del sistema-mundo capitalista".

Al explorar el caso de Chile, Sánchez-Ancochea plantea que ese país no solo es un buen representante de la tendencia regional, sino que es uno de los países de América Latina en donde la desigualdad en el nivel más alto es más notable. Para sustentar esta aseveración basta mencionar un par de cifras expuestas por el autor: "La participación en el ingreso del 1% más alto oscila entre el 15%, sin ajustes por ganancias no distribuidas e ingresos no informados, y el 33%, cuando se ajusta por las ganancias y la evasión impositiva. Esta última cifra es significativamente mayor que la de Estados Unidos (18%) —el país desarrollado más desigual— o incluso Colombia".

En este artículo se reúnen pruebas de distintos estudios, con una aproximación metodólogica vigorosa, para demostrar una concentración persistente del ingreso en el nivel más alto, incluso durante los gobiernos de la concertación, luego de que el gobierno militar de Augusto Pinochet lograra una redistribución exitosa "hacia lo alto". Para entender

esta persistencia y considerar trayectorias futuras, el artículo aborda la situación de la estructura de la economía caracterizada por su heterogeneidad estructural, propia de una economía primario-exportadora. Desde una perspectiva de economía política, el autor analiza el papel de las diversas fuerzas sociales y políticas, paticularmente la de los sindicatos. Igualmente, estudia el alcance y las limitaciones de las políticas sociales, enmarcándolas en una reflexión muy sugerente sobre la limitada capacidad de redistribución del Estado, al resaltar las tendencias contradictorias existentes. Por ejemplo, el gasto social más elevado ha contribuido a incrementar la tributación, pero las élites todavía contribuyen con niveles muy inferiores a lo que sería una participación equitativa.

Es interesante la constatación de este autor, para quien la política social ha sido más redistributiva en tiempos de gobiernos considerados como progresistas, lo que prepararía un terreno propicio para la creación de nuevas coaliciones entre clases progresistas. Un escenario favorable para el futuro sería uno en el cual nuevas políticas sociales creen nuevas expectativas y demandas sociales que, a su vez, conlleven a mayores impuestos. Dada la falta de compromiso del gobierno —y de la misma sociedad chilena, podríamos acotar— para concretar medidas radicales, solamente en este aspecto indirecto disminuirá la participación del ingreso de los ricos a la larga. Salta a la vista que la capacidad para efectuar cambios en la estructura de producción y reducir la heterogeneidad estructural es muy limitada. Así, a nivel económico, la ganancia de capital y la concentración de mercados siguen siendo altas, con unos pocos grupos empresariales que controlan grandes segmentos de la economía.

Por otra parte, la constitución boliviana ha sido reconocida —al igual que la de Ecuador— como progresista y muy adelantada en el reconocimiento de derechos; sin embargo, años después de su aprobación, lo establecido en ella no se ha logrado consolidar en la sociedad. Con documentación, Raúl Prada Alcoreza demuestra claramente que “respecto a la estructura jurídica-política de la Constitución, el gobierno progresista [de Evo Morales] se queda lejos. Su decantada propaganda y publicidad, sus insostenibles interpretaciones demagógicas y de difusión no cambian la situación; nada de ello los convierte en políticos consecuentes. Son solo palabras, imágenes publicitarias”.

La lectura de los casos chileno y boliviano se refleja, en términos generales, en el caso ecuatoriano, tanto en las tendencias coyunturales como en

las estructuras. Alberto Acosta y John Cajas-Guijarro plantean lo que ha sido quizás una de las mayores "dialécticas" vividas en tiempos "progresistas" con Rafael Correa: se vendió a la población una imagen de mayor igualdad, pero no hubo cambios estructurales. Efectivamente, se mejoró la distribución del ingreso cuando existían importantes excedentes para distribuir; excedentes que en la economía primario-exportadora que es la ecuatoriana surgieron por los auges del mercado mundial, mas no por transformaciones internas. De hecho, el "progresismo" no se atrevió a golpear frontalmente a la propiedad concentrada de los medios de producción, exacerbada por la concentración y centralización del capital (financiero inclusive), y menos aún a alterar las estructuras de acumulación capitalista propias de una economía primario-exportadora.

Al final del gobierno de Correa, a pesar de que la economía ecuatoriana se contrajo, las grandes compañías —beneficiarias de una concentración de activos enorme e intacta en ese periodo— siguieron obteniendo utilidades millonarias, al igual que los bancos privados. En concreto, con el correísmo, con la caída de la economía, los grupos económicos ganaron tanto incluso como en el auge, consolidando su poder tanto económico como político. Posteriormente, durante el gobierno de Lenín Moreno ha continuado la consolidación de los grandes grupos de poder económico. Al otro lado está aquella población que, pese a beneficiarse de una menor desigualdad de ingresos al inicio del correísmo, vio cómo la misma se estancó desde 2014 y ha empezado a deteriorarse, especialmente desde 2018. Además, recordemos que entre 2015 y 2018 la mitad de la población del país prácticamente se ha mantenido estancada en un ingreso diario de alrededor de 5 dólares o menos, situación que es resultado de la crisis.

La combinación de una menor desigualdad del ingreso con la persistente desigualdad en la posesión de activos genera un "hocico de lagarto". Los movimientos de la mandíbula superior de dicho "hocico" se pueden analizar con el índice de Gini o con alguna otra medida de distribución de variables que se aproximen a la propiedad de la riqueza (sobre todo la propiedad de medios de producción, como la tierra o los activos de las empresas; Acosta y Cajas-Guijarro utilizan este último caso). Por otra parte, los movimientos de la mandíbula inferior se pueden estudiar con el índice de Gini —u otra medida de distribución— del ingreso de los hogares de las estadísticas de empleo. Esta tendencia es analizable en todos los países de la región.

El cumplimiento de la hipótesis del “hocico de lagarto” en Ecuador es explicable en tanto que el propio correísmo no promovió transformaciones de fondo en la economía, ni en la tenencia de los medios de producción y de los activos en general, como tampoco en la estructura productiva, ni en la lógica de inserción primario-exportadora del país en el mercado mundial. En definitiva, el correísmo habría desperdiciado, en este sentido, una década.

El producto final de esa “dialéctica” es que las mejores condiciones de vida alcanzadas por la población solo son sostenibles si no traban la acumulación de capital y existe una fase de expansión o auge. Lo lamentable —mejor dicho, lo ridículo— es que los gobernantes “progresistas” se convencieron de que sí pueden “domar” al capitalismo, cuando en realidad es el capitalismo el que los ha “domado”. A ellos, cabe decir, se suman todos esos ilusos que creyeron que pueden evitar las crisis recurrentes del capital.

En estas condiciones, las mejoras distributivas parecen posibles solo en etapas de auge, es decir, cuando hay importantes ingresos por la venta de materias primas, en tanto que durante las crisis se generan costos que son pagados por las grandes mayorías, mientras que los grandes propietarios del capital –y, por tanto, del poder– siguen lucrando. Esa es, pues, una herencia grave del correísmo: el no-cambio de una estructura económica injusta. En otras palabras, el país no cambió con el correísmo –ni cambiará con el morenismo–, pues de no ocurrir cambios radicales en la distribución de la riqueza, seguirá siendo lo que siempre ha sido...

Pero mientras Ecuador vivía en el despilfarro y la corrupción, varios grupos se consolidaron y expandieron y lucraron como nunca. Hasta podríamos decir que tales grupos se beneficiaron de la no-transformación, pues quizá para ellos los cambios estructurales no tienen sentido, especialmente en los sectores que controlan. Para colmo, los grupos económicos del país poseen un carácter oligopólico (y, por tanto, obtienen rentas oligopólicas), como sucede en las actividades agropecuarias, manufactureras, comerciales, etc. Por su parte, el morenismo ha abandonado cualquier agenda de transformación y se lanzaría, “sin ningún remordimiento, a las fauces de un neoliberalismo cada vez más acelerado. Un neoliberalismo en donde la concentración-centralización del capital y la riqueza continuarán, mientras que la desigualdad entre hogares trabajadores empezará nuevamente a aflorar”.

A partir de las palabras de Acosta y Cajas-Guijarro, es posible preguntarse, pensando en toda la región: ¿puede imaginarse siquiera un proceso transformador "desde arriba" cuando los grandes grupos económicos controlan el poder? La respuesta es no.

Las modalidades de acumulación atadas a diversos extractivismos –en consonancia con la definición de Eduardo Gudynas–, de élites empresariales y Estados rentistas, de sociedades clientelares y de regímenes autoritarios —neoliberales o progresistas— en los que afloran la corrupción y la violencia, se presentan como elementos de "la maldición de la abundancia", tal como anotara hace algunos años Alberto Acosta. Salir de esta trampa es posible. Con un proceso de transiciones múltiples, proyectadas estratégicamente, se podrá impedir que "el lagarto" termine por engullir del todo a los sectores populares y a la naturaleza.

IV. Elementos de la compleja reconfiguración del poder

Esta sección presenta los trabajos de Raúl Zibechi y Roberto Ryder López Cauzor, ambos dando cuenta de las situaciones históricas de acción de las élites y la realidad argentina y brasileña, contextos que, a su vez, son descritos desde una comprensión de la coyuntura política, el juego de fuerzas —sobre todo entre los sectores populares que apoyan a las derechas del siglo XXI—, el papel de los medios de comunicación y los poderes fácticos de los empresarios. Este momento político es descrito y pensado por ambos autores, permitiéndonos entender, más allá de la cuestión económica, en disputa, el devenir político.

En su trabajo "Una nueva derecha, militante y con apoyo popular", Zibechi sostiene que los defensores del modelo neoliberal consiguen un piso de apoyos en torno al 35-40% del electorado en virtud de que las clases medias se espejan en los ricos: aspiran a vivir en barrios privados, lejos de las clases populares y del entramado urbano; son profundamente consumistas y recelan del pensamiento libre. Uno de los hijos de este modelo —nos dice el autor— es Mauricio Macri, a quien no le tiembla el pulso a la hora de pasar por encima de los valores de la democracia

y de los procedimientos que la caracterizan, y defiende sus decisiones apoyado en las técnicas del *marketing*.

En el caso de Brasil, las derechas emergen por factores como el ajuste fiscal impuesto por el segundo gobierno de Dilma Rousseff —ya que fue detonante para que el apoyo empresarial a los gobiernos del Partido de los Trabajadores se trasmutara primero en distancia y después en hostigamiento—, la corrupción —según las investigaciones del Ministerio Público brasileño, en la empresa estatal Petrobras fueron desviados alrededor de 5 mil millones de dólares en diez años, siempre bajo las gestiones del PT (2003-2016)— y la fuerte reactivación de la protesta social a partir de junio de 2013.

El texto demuestra que las protestas de este periodo no estaban impulsadas por las tradicionales consignas de izquierda, sino que eran una nueva derecha: apartidista, de clase media alta (con ingresos de más de cinco salarios mínimos), apoyada por empresarios industriales, que no rechaza el aborto de forma tajante y que acepta el matrimonio igualitario, la despenalización de la marihuana y la gratuidad de los servicios públicos. Pero, al mismo tiempo, se opone a las cuotas para estudiantes negros en las universidades y cree que Bolsa Familia (la principal política social de los gobiernos del PT) la perjudica. Es decir que un amplio sector social de clase media toma las calles sin articulación, pero con agenda.

La base social de esta derecha se consolida en las universidades, donde se propone romper con la laicidad y la libertad de cátedra, buscando que todo el sistema educativo se alinee a la confrontación con las izquierdas. Inicialmente se propusieron retomar el control del conjunto del sistema educativo, desde los ministerios hasta el aula, para que la educación sea antiemancipadora, proceso que hoy se ha materializado. Actualmente, Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, emanado de estas nuevas derechas, ha propuesto desfinanciar a las facultades de filosofía y sociología, ya que considera que estas carreras humanistas son poco rentables.

Estos procesos de las nuevas derechas, particularmente el movimiento universitario, trabaja en consignas cotidianas pragmáticas, con recambios en las formas de acción colectiva. Aunque no de manera general, sus acciones son motivadas por un discurso de modernización productiva, según el cual las carreras rentables son las ingenierías, en especial las dedicadas a los mercados financieros. Una de las campañas más fuer-

tes en esta línea de derechización de las juventudes ha sido la llamada "Escuela sin partido"; conviene recordar que luego de esta campaña hubo prácticas nefastas y graves como el espionaje de la práctica docente para luego denunciarla. Bajo el lema "Planifique su denuncia", pide a los alumnos y a sus padres que anoten cuidadosamente o filmen los momentos en los cuales el docente estaría "adoctrinando" a los estudiantes. También promueven actitudes que llevan a los jóvenes a convertirse en policías de los docentes.

Estos procesos, como lo señala Zibechi, "forman parte de una inevitable derechización con amplio apoyo social, mediante la cual el capitalismo contemporáneo ha logrado capturar a los Estados de forma sistemática". Esta necesaria comprensión de los virajes de la izquierda a la derecha a escala mundial es también asumida para Latinoamérica. Sin embargo, para el caso brasileño, la derechización actual responde a "procesos políticos, donde la conflictividad social alcanzó un límite dado por diversos tipos de acción colectiva" que iban creciendo cada vez que la izquierda se sumergía en la administración del Estado y se alejaba de las calles, calles que fueron retomadas por la derecha emergente de ese entonces.

Otra cuestión interesante en el texto de Zibechi es el señalamiento de los efectos de cada proceso en las organizaciones sociales: produjo la desarticulación del movimiento universitario en particular y del social en general, creando un arma de doble filo con efectos múltiples. Por un lado, aceleró la formación de grupos reaccionarios en todos los niveles sociales, que demandaron cambios en la administración estatal; por otro lado, desató una ola de movilizaciones que la izquierda no logró comprender. En suma, el trabajo deja en evidencia que a esta nueva derecha no se le puede combatir con argumentos ideológicos, sino en la disputa viva de la vida cotidiana.

Roberto López Cauzor nos lleva al mundo de los medios de comunicación y sus redes de poder, demostrando cómo la interacción entre el Grupo Clarín y los gobiernos argentinos han encaminado las políticas públicas hacia sus intereses. El diario *Clarín*, objeto de estudio de López Cauzor, es un instrumento político utilizado para "hacer presidentes", con una línea editorial que varía según sus vínculos políticos. Estos nexos lo han beneficiado a lo largo de su historia; por ejemplo, cuando Jorge R. Videla, siendo presidente, designó a *Clarín* como la única empresa capaz de producir los insumos necesarios para la fabricación de papel

periódico en el país. La situación le dio al diario un poder casi monopólico al colocarse por encima de los demás medios impresos, pues al tener la facultad de establecer los precios del mercado del papel periódico estaba en condiciones de negar su venta a las publicaciones poco elogiosas del régimen de Videla o que simplemente fueran consideradas como sus competidoras directas. Fue así como *Clarín* comenzó a formar el enorme conglomerado mediático por el que es famoso hoy en día.

Una de las características de los grupos económicos en América Latina es su elevada diversificación. Ejemplo de ello es el Grupo Clarín, pues, además de los medios de comunicación, sus inversiones están en la agricultura de exportación, específicamente la soja. Debido a este interés económico, cuando se promulgó una ley que buscaba establecer un sistema de retenciones fiscales móviles en la soja, el maíz y el trigo, *Clarín* apoyó el paro agroindustril promovido por un conjunto de organizaciones agroindustriales que buscaban revertir la ley, acción que colocó al grupo en oposición directa con el kirchnerismo.

López Cauzor sostiene que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual impulsada por Cristina Fernández tenía el objetivo de poner fin a la monopolización de los medios de comunicación, proceso que profundizó los conflictos entre *Clarín* y el gobierno. Ante esta situación, el grupo comenzó una batalla legal resguardándose bajo la premisa de la "libertad de expresión", pues, a decir de sus representantes, la Ley de Medios no era más que un "plan para controlar el papel para diarios, el manejo de la pauta oficial y la demonización de la prensa no afín al poder".

A partir de estas reflexiones, López Cauzor sostiene que, tras las elecciones presidenciales de 2015, Grupo Clarín se encargó de darle especial énfasis a la campaña política del candidato de la oposición, el actual presidente Mauricio Macri, "recordándole a la nación una vez más que si bien los Noble no pueden ser presidentes, pueden hacerlos". Los acuerdos entre Macri y Grupo Clarín se hicieron evidentes luego de las elecciones presidenciales: el mismo día que Macri llegó a la Casa Rosada firmó un Decreto de Necesidad y Urgencia y creó el Ministerio de Comunicaciones, con lo que iniciaba la reforma de la Ley de Medios. En menos de 20 días, quedó desactivada una ley por la que se había luchado por años. De ese modo, Macri terminó por blindar a los grandes medios de comunicación argentinos y, en sus propias palabras, puso "fin a la guerra contra el periodismo" iniciado por los Kirchner.

Estos análisis vuelven a incluir en el debate a los estudios sobre élites y alientan a hacer nuevas investigaciones sobre la especificidad de los momentos político-económicos que vive la región, la captura del Estado, la relación entre los procesos de derechización, las alianzas entre élites económicas y élites políticas y el papel de los movimientos sociales en tiempos de cambio de gobiernos progresistas a neoliberales que, en ambos casos, construyen economías bajo modelos empresariales.

V.
Alternativas frente al capitalismo

El libro concluye con un par de lecturas alentadoras, pues si bien ciertas constataciones pueden resultar cargadas de mucho pesimismo, en realidad, siendo realistas, permiten entender no solo la gravedad de la situación, sino las mismas urgencias para cambiar de curso.

Los editores hemos considerado indispensable plantear algunas preguntas de fondo sobre el límite del crecimiento económico, la resignificación de la economía misma y la construcción de un futuro sustentable. Nadie mejor que Enrique Leff para asumir esta tarea. Por esa razón, este volumen incluye un texto de este autor mexicano que, si bien ya tiene algunos años de publicado, no solo mantiene su vigencia, sino que su lectura es cada vez más urgente para construir transiciones que permitan superar la civilización capitalista que se sustenta sofocando la vida de trabajadores y naturaleza. “El límite —dice Leff— es el punto final desde el cual se construye la vida”; su visión propone construir un sociedad del decrecimiento para no superar los límites que suponen la muerte.

> Desde la muerte reorganizamos nuestra existencia. La ley límite ha refundado a las ciencias. El mundo está sostenido por sus límites, desde el espacio infinito suspendido en el límite de la velocidad de la luz que descubriera Einstein, en la ley de la cultura humana con la que se tropezara Edipo, que escenificara Sófocles, y que resignificaran Freud y Lacan como la ley del deseo humano. Ante este panorama de la cultura y del conocimiento del mundo, nos preguntamos cuál sería ese extraño designio que ha he-

> cho que la economía haya tratado de burlar el límite y querido planear por encima del mundo como un sistema mecánico de equilibrio entre factores de producción y de circulación de valores y precios de mercado. El límite a este proceso desenfrenado de acumulación no ha sido la ley del valor-trabajo ni las crisis cíclicas de sobreproducción o subconsumo del capital. El límite lo marca la ley de la entropía [...] puesta a funcionar como ley límite de la producción por Georgescu-Roegen. La ley de la entropía nos advierte que todo proceso económico, en tanto proceso productivo, está preso de un ineluctable proceso de degradación que avanza hacia la muerte entrópica.

La respuesta es *desconstruir* la economía en clave decrecentista, sin que esto implique un sinónimo de crisis económica. Sabemos entonces —continúa Leff—, que

> todo proceso productivo (como todo proceso metabólico en los organismos vivos) se alimenta de materia y energía de baja entropía, que en su proceso de transformación genera bienes de consumo con un residuo de energía degradada, que finalmente se expresa en forma de calor. Y este proceso es irreversible. No obstante los avances de las tecnologías del reciclaje, el calor no es reconvertible en energía útil. [Y esto limita] la acumulación de capital y del crecimiento económico: la desestructuración de los ecosistemas productivos y la saturación en cuanto a la capacidad de dilución de contaminantes de los ambientes comunes (mares, lagos, aire y suelos), que en última instancia se manifiestan como un proceso de calentamiento global, y de un posible colapso ecológico al traspasar los umbrales de equilibrio ecológico del planeta.

Mientras que una nueva economía sustentada siempre en la vida –quizás se podría hablar de bioeconomía no mercantil–]

> enraíza la producción en las condiciones de materialidad de la naturaleza, la economía busca su salida en la desmaterialización de la producción. La economía se fuga hacia lo ficticio y la especulación del capital financiero. Sin embargo, en tanto el proceso económico deba producir bienes materiales [...], no podrá escapar a la ley de la entropía. [...] El único antídoto a este camino

> ineluctable a la muerte entrópica es el proceso de producción neguentrópica de materia viva, que se traduce en recursos naturales renovables.

De acuerdo con Leff, hay que superar la manía del crecimiento, sin tratar de reabsorber solamente sus desechos, sino extirpando el tumor maligno. La transición hacia esta *otra economía*, centrada en la vida,

> significaría un descenso de la tasa de crecimiento económico tal como se mide en la actualidad y con el tiempo una tasa negativa, en tanto se construyen los indicadores de una productividad ecotecnológica y neguentrópica sustentable y sostenible. En este sentido, la nueva economía se funda en los potenciales ecológicos, en la innovación tecnológica y en la creatividad cultural de los pueblos. De esta manera podría empezar a diseñarse una sociedad poscrecimiento y una economía en equilibrio con las condiciones de sustentabilidad del planeta. Empero, de la racionalidad ambiental no solo emerge un nuevo modo de producción, sino una nueva forma de ser en el mundo: nuevos procesos de significación de la naturaleza y nuevos sentidos existenciales en la construcción de un futuro sustentable.

En síntesis, el recrudecimiento de la crisis ambiental –que ya no se explica por el cambio climático, sino por el colapso climático que nos afecta– y su incontrovertible relación con el proceso económico –la globalización de la economía de mercado– han reabierto el debate sobre la posible estabilización, el desescalamiento y el decrecimiento económicos. La construcción de sociedades sustentables reclama una *deconstrucción* de la racionalidad económica y su paulatina sustitución por *otra economía*, fundada en los principios y los potenciales de una racionalidad ambiental.

Este es el punto de partida de las reflexiones de Ashish Kothari, Alberto Acosta, Ariel Salleh, Arturo Escobar y Federico Demaria. La actual crisis mundial, a decir de estos autores, es sistémica, múltiple y asimétrica, con claros alcances civilizatorios. Nunca antes tantos aspectos cruciales de la vida fallaron simultáneamente, ni las expectativas sobre el futuro habían sido tan inciertas. Los problemas ambientales ya no pueden ocultarse por más poderosos —y torpes— que sean los negacionistas. Tampoco se pueden desaparecer tras bastidores las abismales desigual-

dades socioeconómicas, que van en aumento a medida que la sombra del "desarrollo" cubre cada rincón de la Tierra. Cual virus mutante, las manifestaciones de la crisis se perciben en todos los espacios: ambientales, económicos, sociales, políticos, éticos, culturales, espirituales... Y, en consecuencia, las violencias comienzan a ahogar muchos procesos democráticos.

Dejar de buscar al fantasma del "desarrollo" es difícil. Su retórica seductora —a veces llamada "mentalidad de desarrollo" o "desarrollismo"— se ha internalizado en prácticamente todos los países. Sobre todo en aquellos que sufren las consecuencias del crecimiento industrial en el Norte global que, por cierto, fue el primero en aceptar un camino único de progreso. Gran parte del Sur, inspirado en el estilo de vida del Norte, busca emularlo y alcanzarlo en una desenfrenada carrera que agudiza los problemas ambientales y sociales.

Casi siete décadas después de que la noción de "desarrollo" se extendiera globalmente, todo indica que el mundo vive un "mal desarrollo" en el cual se encuentran incluso los países llamados industrializados o "desarrollados".

Puede ser paradójico, pero el discurso del "desarrollo" en términos vitales solo consolida la crisis sistémica actual; una crisis que no es coyuntural ni manejable desde la institucionalidad existente. Es histórica y estructural, y exige reorganizar a fondo las relaciones dentro de las sociedades de todo el mundo y entre ellas, así como entre la humanidad y el resto de la "naturaleza", de la cual formamos parte. Eso implica una reconstrucción institucional mundial, nacional y local, algo aparentemente inviable en el ámbito planetario e incluso en los estrechos márgenes estatales, pero que emerge con creciente fuerza desde espacios comunitarios diversos y plurales.

Tales reflexiones, sobre todo en clave de propuestas alternativas, se sintetizan en el artículo final de este libro, que a su vez abre la lectura del libro *Pluriverso. Diccionario del posdesarrollo*. Lo notable es que ahora las alternativas emergen, sobre todo, desde los márgenes políticos de ambas periferias del capitalismo, su periferia colonial y su periferia metropolitana. Basta señalar los esfuerzos de los grupos decrecentistas en el Norte global que avanzan desde la academia a la configuración de un vigoroso movimiento social, o aquellas que emanan del Sur global,

como el *sumak kawsay* o buen vivir, *eco-svarag*, *ubuntu*, el comunitarismo, la comunalidad, *agaciro*, *agdals*, *hurai*, *ibadism*, *shohoj*. Cobran fuerza por igual los aportes de la convivialidad de Ivan Illich para construir una sociedad que permita a todos sus miembros la acción más autónoma y creativa posible, usando herramientas y teconologías controlables por ellos mismos. No faltan algunas propuestas de alcance global, como la del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza e incluso uno para la deuda externa.

Las alternativas transformadoras difieren de las "soluciones convencionales" de varias maneras. Y lo potente de esta visión estriba en que muchas cosmovisiones y prácticas radicales hacen ya visible al pluriverso. La noción de pluriverso cuestiona a la "universalidad" propia de la modernidad eurocéntrica. Como dirían los zapatistas de Chiapas, el pluriverso representa "un mundo donde caben muchos mundos": un mundo en donde todos los mundos conviven con respeto y dignidad, sin que ninguno viva a costa de otros.

El camino es largo para que la multiplicidad de mundos se vuelva totalmente complementaria, pero —según estos autores— ya hemos tomado rumbo: los movimientos por la justicia y la ecología encuentran cada vez más puntos comunes. Igualmente, las luchas políticas de mujeres, indígenas, campesinos, así como de pobladores urbanos a lo largo y ancho del planeta, están convergiendo. En síntesis, sin duda el pluriverso ya respira y llama a sumar luchas de resistencia con la construcción y la puesta en práctica de alternativas a una noción de desarrollo que ha terminado siendo un instrumento legitimador del poder de las élites...

Referencias bibliográficas

MARSHALL, J. (2018). *Tailings Dam Spills at Mount Polley & Mariana: Chronicles of Disasters Foretold*. Vancouver: Canadian Center for Policy Alternatives (CCPA), con PoEMAS en Brasil, Wilderness Committee, Corporate Mining Project.

MÉNDEZ, M. J. (2018). The Violence Work of Transnational Gangs in Central America. *Third World Quarterly*, 40(2). Disponible en < https://dol.org/10.1080/01436597.2018.1533786>.

OXFAM INTERNATIONAL (2018). *Captured Democracy: Government for the Few. How Elites Capture Fiscal Policy, and its Impacts on Inequality in Latin America and the Caribbean (1990-2017)*. Disponible en <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-summ-en.pdf>.

TAFT, K. (2017). *Oil's Deep State: How the Petroleum Industry Undermines Democracy and Stops Action on Global Warming – in Alberta, and in Ottawa*. Toronto: James Lorimer & Company.

THORP, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, European Union.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). (2018). WOLA's Beyond the Wall Campaign: What We've Accomplished and What's Next. 7 de noviembre. Washington, D.C.: WOLA. Disponible en www.wola.org/beyond-the-wall-campaign/



I.

Élites y la captura del Estado

El debate sobre la captura del estado en América Latina y la vuelta del instrumentalismo*

Francisco
Durand

En este trabajo analizamos la captura corporativa del Estado, una expresión particular del fenómeno más general de captura del Estado. Lo estudiamos con base en las reflexiones e investigaciones del caso latinoamericano, donde la captura corporativa se expresa con particular fuerza en ciertos periodos. Usamos un enfoque multidimensional del poder corporativo (estructural, instrumental, ideológico), viendo su proyección con ventaja a la política y la sociedad teniendo en cuenta factores de contexto, estructura y procesos.

Estudios de este tipo cobran actualmente mayor relevancia teórica y experimentan importantes avances empíricos, superando la imagen de teoría conspirativa, de hipótesis no comprobables, críticas que emanaron de las escuelas convencionales. Argumentamos que el enfoque de captura, a diferencia del pluralismo y el liberalismo político, está más a tono con la realidad y las tendencias de la opinión pública. Es altamente revelador que el 75% de los latinoamericanos entrevistados piensa que "se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio" antes que "para el bien de todo el pueblo" (Latinobarometro, 2017). Estas percepciones, sin embargo, requieren una explicación.

Los estudios de captura nos brindan una adecuada explicación cuando cuestionan el principio de que los individuos y los grupos de interés, a pesar de sus diferencias, tienen iguales o similares oportunidades de competir en la definición de políticas públicas y los recursos del Estado (Bentley, 1967). Se critica la idea de que en democracia se toman acuerdos basados en decisiones que toman en cuenta todas las propuestas, mecanismos que son propios de una poliarquía (Dahl, 1961), versión tambien aplicada al caso de los juegos de poder corporativos (Vogel, 1987). En América Latina ha tendido a predominar el enfoque pluralista-liberal a partir de la doble transición (a la democracia, a la economía de mercado) de los años ochenta, donde aparecen por primera vez las *market democracies*, combinando libertades económicas con libertades políticas (Domínguez, 1998). Asimismo, ante las debilidades de la de-

* Este trabajo desarrolla y completa ideas sobre la captura del Estado planteadas en Francisco Durand (2016), *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*, Lima: OXFAM; y en un trabajo próximo a publicarse como *working paper* en la Universidad Libre de Berlín (programa TrAndes).

mocracia, y la reaparición del caudillismo, la Ciencia Política priorizó los estudios sobre el poder del Estado y los líderes, el presidencialismo y el decretismo, antes que sobre el poder de las corporaciones y las élites económicas (O'Donnell, Iazeta y Quiroga, 2011). Al mismo tiempo, destacaron los estudios de los regímenes del "giro a la izquierda" como variaciones que afectaron la democracia de mercado (Levitsky y Roberts, 2011). Quedó de lado considerar a uno de los actores centrales de la política: las élites corporativas.

En el contexto actual, las democracias de mercado están siendo crecientemente cuestionadas en varios continentes al favorecer a oligarquías corporativas que, como su nombre lo indica, concentran el poder y lo ejercen con ventaja. En el mundo desarrollado, la crítica se refuerza luego de la gran crisis financiera de 2008-2009 (Culpepper, 2015, p. 392) y la elección de Donald Trump en Estados Unidos en 2016. En América Latina, ocurre luego de la reaparición de gobiernos conservadores fuertemente ligados a las corporaciones a partir de 2016, empezando por Brasil y Argentina (Cannon, 2018) y siguiendo con la elección de Jair Bolsonaro en Brasil, el "Trump latinoamericano", en 2018 (Stefanoni, 2018). Son, asimismo, momentos en que, como reconoce un agudo analista, la desilusión institucional se combina con un aumento de la desigualdad material (Fletcher, 2016, p. XII).

Este trabajo intenta realizar otros aportes. La visión crítica de captura del Estado es parte de la corriente instrumentalista. Sin embargo, los teóricos instrumentalistas no la toman en cuenta (Culpepper, 2015; Fairfield, 2015). También se ignoran los avances de investigación latinoamericanos o sobre América Latina que emanan desde sus propias comunidades epistémicas, y de nuevos productores de conocimiento como las ONG globales, preocupadas por la desigualdad. Aquí establecemos un puente entre los estudios académicos del *mainstream* y de los principales *journals* con estos otros aportes.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Empezamos detectando cambios en el proceso político identificando en Latinoamérica tres grandes ciclos de 1990 a la actualidad (captura, ruptura y recaptura) que explican una secuencia de expansión del poder corporativo, seguida de una contracción, hasta que vuelve a expandirse. Reconocemos también niveles de captura (moderada, extrema) como resultado de las pugnas entre fuerzas que determinan la marcha del proceso político y los con-

trapesos que pueden existir frente al poder corporativo. Luego hacemos un balance de la discusión académica y política sobre la captura a partir de las principales fuentes, relacionando el texto con el contexto. Terminanos identificando los factores estructurales que configuran una situación de captura corporativa, viendo los principales mecanismos legales y no legales que distintas élites corporativas tienden a utilizar para proyectarse con ventaja respecto al Estado. Cerramos el trabajo con algunas reflexiones sobre los alcances y límites del análisis de captura corporativa aquí realizado.

La captura como proceso y sus variaciones

Existe una creciente discusión global y continental sobre la captura corporativa del Estado. Esta discusión se basa en una crítica a las principales élites económicas y políticas que tienen influencia en asuntos públicos. La crítica proviene de distintas vertientes, conservadoras y radicales, algunas buscando reforzar al mercado y otras al Estado. Son las respuestas a cambios en el contexto y la aparición de problemáticas de uso y abuso de poder que exigen respuestas por parte de expertos, y también de la población, cada vez más convencida de que se gobierna para beneficiar y proteger a minorías ricas.

De un tiempo a esta parte se constata que, a pesar de las promesas de incremento del bienestar con políticas promercado, de deliberación democrática de decisiones, de oportunidades para todos, de mayor transparencia corporativa, incluso de una esperada gobernabilidad y sostenibilidad —donde las corporaciones afirman actuar responsablemente, siendo buenos ciudadanos y cuidando el medio ambiente—, persiste la influencia excesiva e indebida de las élites del poder económico sobre el Estado que genera desigualdades e impacta negativamente a la sociedad civil, el mercado y la democracia. Esta tendencia se está acentuando a partir del "giro conservador" iniciado en 2016 con la elección de Mauricio Macri en Argentina, seguida de la de Bolsonaro en Brasil.

En Latinoamérica, entendemos la captura corporativa como un proceso pospopulista condicionado por la recuperación política y el acelerado

fortalecimiento económico de las fuerzas del mercado sobre el Estado y las clases mayoritarias (antes beneficiadas con políticas redistributivas de un Estado fuerte, con orientación nacionalista). Una vez ocupado el poder, las élites económicas se benefician con la implementación y profundización (*deepening*) del modelo de globalización neoliberal. La adopción del nuevo paradigma económico tiene múltiples efectos en la inversión, el comercio y el empleo, pero también en la estructura y la condición de las clases sociales. Una de sus consecuencias más importantes es la concentración del poder económico en el sector privado, y a su interior en unas cuantas grandes corporaciones, al mismo tiempo que se precariza el trabajo, se reduce la capacidad de negociación de los sindicatos de trabajadores y se hace más difícil articular a las organizaciones de la sociedad civil (Roberts, 2003). Todo ello hace más desigual a la sociedad, tanto porque concentra el poder en las élites como porque, al mismo tiempo, como resultado de políticas laborales y nuevas condiciones de trabajo, se dispersa a las mayorías sociales.

La captura corporativa se puede ver como un fenómeno pospopulista que tiene una secuencia clara. Un primer ciclo se inicia luego de la crisis de la deuda externa de los años ochenta y la “doble transición” a la democracia y a la economía de mercado, a veces realizada al mismo tiempo, a veces empezando primero una, siguiendo luego la otra, de acuerdo con el ciclo económico y político de los países. Aquí ocurre un gran cambio. Con la adopción de un nuevo paradigma económico se fortalece a los privados y, dentro de ellos, a las grandes empresas locales y las multinacionales, es decir, a las corporaciones. El cambio tiene consecuencias. Este fortalecimiento privatizador sienta las bases para que ejerzan influencia sobre el Estado y la sociedad, que dependen más de su poder estructural para “generar crecimiento y empleo”. Ello provoca distintos tipos de reacciones, dependiendo de la *performance* económica del nuevo modelo, de la firmeza de la nueva alianza del poder, de la presencia o ausencia de fuerzas contestatarias. En este ciclo se generaliza la adopción de las políticas neoliberales.

El segundo ciclo está marcado por la aparición de regímenes “posneoliberales” (Kingstone, 2011; Woff, 2016) en parte del continente por el activismo político de fuerzas que rechazan el neoliberalismo e intentan fortalecer el rol del mercado. Estos gobiernos radicales que hacen el “giro a la izquierda” (Levitsky y Roberts, 2011) son de dos tipos: los inspirados en el “socialismo del siglo XXI” (Steffan, s/f) o la democracia ciudadana y

los de corte socialdemócrata. Este proceso de derrota parcial o temporal del neoliberalismo es iniciado por Hugo Chávez en 1988 con sus políticas nacionalistas y redistributivas, y se refuerza con la elección de Luiz Inácio "Lula" da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina en 2003, extendiéndose luego en otras partes del continente.

El tercer ciclo es visible hacia 2016, en tanto estos regímenes radicales han sido derrotados o están en problemas, habiéndose generado condiciones que restituyen el poder a la alianza neoliberal-corporativa en gran parte de los países que hicieron el giro a la izquierda por problemas de desempeño económico y concentración del poder político en caudillos. Este nuevo ciclo, caracterizado por el giro conservador en países claves, hace más relevante la discusión de la captura corporativa del Estado al generalizarse esta situación, pero sin ser una simple vuelta al pasado. Varios países de corte socialdemócrata del Cono Sur han perdido el poder, proceso que empieza con el desaforo de Dilma Rouseff, del Partido de los Trabajadores, en Brasil en 2016, y el fin del mandato peronista en Argentina en 2017. En su lugar han aparecido gobiernos proempresariales que restituyen el neoliberalismo en el Cono Sur como los de Michel Temer y Bolsonaro (Brasil), Macri (Argentina); también con Sebastián Piñera (Chile), exhibiendo fuertes tendencias antisindicales. La rederechización política y el retorno a las reglas del juego económico de la globalización neoliberal se expresa también en los Andes Centrales (Ecuador con Lenín Moreno). La Venezuela chavista, iniciadora del segundo ciclo, como la Nicaragua sandinista, se encuentran en crisis, mientras que Cuba se mantiene como isla del socialismo. Estos tres aliados enfrentan serios problemas internos. El caso de Bolivia, con Evo Morales, ha mostrado ser más duradero, por una mejor *performance* económica y lazos orgánicos entre el líder y las mayorías indígenas, aunque crece la oposición interna. No obstante, en el tercer ciclo, el encanto (o encantamiento) neoliberal corporativo de la etapa incial se ha perdido. Estos gobiernos conservadores antiguos o nuevos son vistos como "gobierno de las élites" y operan con menos legitimidad y mayor oposición.

La recaptura del Estado, para decirlo brevemente, es el rasgo más importante del tercer ciclo, pero no debemos olvidar el resto del continente. En los países de la Cuenca del Pacífico, donde destacan Perú y Colombia, en Centroamérica y la mayoría del Caribe, el poder corporativo y el neoliberalismo se mantienen firmes. Estos países, sujetos a las reglas del juego de la globalización, han firmado tratados de libre comercio con

Estados Unidos y otros bloques, y "no se han movido" de su posición.[1] Aquí el modelo económico ha sido "blindado". Dos factores explican estas tendencias. Uno, se ha mantenido una fuerte relación entre las élites económicas y diversas representaciones políticas de derecha o centro-derecha y sus aliados tecnocráticos. Dos, esta coalición ha podido reinar al no cristalizarse fuerzas "contrahegemónicas" a nivel nacional, aunque convive con el malestar y surgen las protestas en algunas regiones o a nivel nacional.

A pesar de este refortalecimiento, las élites del poder neoliberales enfrentan dificultades para estabilizar su hegemonía, en parte por el desgaste de sus promesas de modernización y en parte por factores nuevos que afectan su legitimidad. Lo que ha puesto a la defensiva a los actores captores son los escándalos de corrupción y malos manejos divulgados a través de internet, indicando nuevos desarrollos políticos generados por cambios tecnológicos en una sociedad global que opera en red (Castells, 2009). En la mayoría del continente, sea cual fuere el recorrido político de los gobiernos, han surgido graves denuncias internacionales de corrupción empresarial-gubernamental (fenómeno transversal) a partir de escándalos reveladores como el de Lava Jato en 2016. Lava Jato muestra casos extremos de colusión y corrupción de las empresas multilatinas brasileñas en otros países latinoamericanos, desarrollando prácticas colusivas y delictivas exportadas desde Brasil.[2]

A ello se añaden otras revelaciones sobre evasión fiscal y ocultamiento de riquezas en "paraísos tributarios" como los *Luxemburg leaks* de 2014, los *Panama Papers* de 2016 y los *Paradise Papers* de 2017. Estas nuevas "islas del tesoro" son usadas por piratas modernos que esconden ahí sus fortunas, donde los principales usuarios no son los políticos corruptos ni el crimen organizado, sino las corporaciones (Shaxson, 2015). El impacto ha sido profundo, motivando respuestas por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para contener la hemorragia fiscal y el secretismo con el plan BEPS (Base Erosion and Pro-

[1] Habría que ver si México, con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, rompe el ciclo que se inició con el giro a la derecha del PRI en 1994 y la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).

[2] Sintomáticamente, en algunos países se han frenado las investigaciones, pero en otros han activado distintas formas de oposición.

fit Shifting) y la publicación, a regañadientes, de listas negras de países de baja fiscalización y baja tributación.[3]

Tanto Lava Jato como los escándalos de evasión fiscal han generado mayores cuestionamientos de los privilegios y abusos de las élites económicas y políticas a nivel global. La crítica es fuerte porque toca al mismo tiempo a las élites económicas y políticas, y debido a que se apoya en documentos reveladores que circulan libremente por internet, promoviendo un debate local y global, y alimentando exigencias de justicia, transparencia, equidad tributaria, contrabalanceo al poder corporativo y nueva democracia.

El reforzado predominio neoliberal del tercer ciclo en Latinoamérica es entonces más inestable, tiene menos posibilidades de consolidarse si la *performance* económica declina y si es retado por paradigmas alternativos, que todavía no aparecen. La crítica se acentúa por el "desnudamiento del poder" y el mayor rechazo social a los privilegios de las élites económicas. El hecho de que el tercer ciclo se inicia cuando ha cesado el superciclo de *commodities* 2002-2013 —que favoreció por un largo periodo a los países exportadores de materia prima, sea cual fuere la orientación de sus gobiernos— y el hecho de que en el mundo se desarrollan corrientes de nacionalismo económico y de antiglobalización en Estados Unidos y Europa refuerzan esa inestabilidad.

A nivel global también se vive un periodo de concentración de la riqueza, de preocupación por los privilegios políticos de las corporaciones, el uso y abuso del lobby, la puerta giratoria y la financiación a los partidos. Este debate toca a países líderes de la globalización neoliberal −la Unión Europea (Bouwen, 2004; Coen y Richardson, 2009) y Estados Unidos (Sachs, 2011; Winters y Page, 2011; Kay, 2015)− y cobran fuerza como efecto de la crisis financiera de 2008-2009 y el aumento de la desigualdad (Fichter, 2013).[4]

[3] Al respecto, véanse los debates en la Unión Europea, que tiene en su interior viejos paraísos tributarios como Luxemburgo y algunos nuevos como Irlanda. La primera lista negra se publicó luego de presiones de las ONG globales como Oxfam, en diciembre de 2017, y solo incluía a 17 países. En marzo de 2018 se retiraron de la lista ocho países, incluido Panamá.

[4] No es casual que el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas en Ginebra haya organizado un evento titulado "Desigualdad, élites y movilización social" en noviembre de 2018.

La Gran Recesión y la manera como fue manejada con el salvataje financiero han polarizado a las sociedades de países desarrollados, abriendo oportunidades al “populismo” nacionalista, tanto en Estados Unidos, con la elección de Donald Trump, como en la Unión Europea, en Italia, Austria y Hungría. De allí que los agentes auspiciadores de la globalización neoliberal y los organismos financieros internacionales se encuentren en proceso de reconsideración, estimando qué pueden hacer para reformar el sistema global que crearon, al mismo tiempo que mantienen bajo su órbita a Latinoamérica. Coincidentemente, la OCDE ha aceptado como miembros a México, Chile y Colombia, estando como candidato Perú, todos países de la Cuenca del Pacífico. Al mismo tiempo, en los países desarrollados se introducen políticas de austeridad fiscal, pero sin cambio a la tendencia a la regresividad tributaria, lo que aumenta la desigualdad que empezó en 1980 con las políticas de estímulo a la oferta por medio de la rebaja de impuestos a los ricos y las corporaciones en Europa con Thatcher y en Estados Unidos con Reagan (Picketty, 2013).

La crítica más de fondo en America Latina identifica la tendencia elitizante de esta clase de superejecutivos y grandes propietarios con el neoliberalismo globalizador, el aumento del poder de las grandes corporaciones y el uso y abuso de paraísos tributarios para evitar el pago de impuestos. No sorprende, por lo tanto, que además de una mayor proliferación de estudios relacionados a la captura en América Latina, y discusiones relacionadas con el “secuestro de la democracia” (Forewaker, 2018), resurjan también los estudios de las élites del poder, de las nuevas oligarquías (Birle, 2007; North y Clark, 2018; Cameron, 2018; Codato y Espinoza, 2018) y sus conexiones con las distintas expresiones de la derecha (Cannon, 2018). También en la antigua Unión Soviética han proliferado los estudios sobre captura del Estado (Omelyanshuk, 2001; Yakolev, 2006; Pesic, 2009). En los países desarrollados, más aferrados al discurso liberal, no se discute abiertamente la captura corporativa del Estado, ni el tema entra con fuerza al mundo académico, pero hay más estudios sobre los privilegios y abusos de la “corporatocracia” (Sachs, 2011) y las “élites influyentes” que operan en la sombra (Wedell, 2009), pero el panorama es parecido porque están bajo una misma lógica de poder.

Captura corporativa: formas y niveles de influencia

El campo de estudio de captura, relacionado a la discusión más amplia y permanente sobre el poder (Lukes, 2005; Castells, 2009), así como a la más específica del instrumentalismo, pasa hoy particularmente por entender cómo se expresa en lo económico y lo político. Aparecen dos grandes vertientes en la etapa contemporánea: una que pone el énfasis en la "influencia indebida" de empresas corruptas y otra enfocada en la "influencia excesiva" de las corporaciones vía el *lobby*, la puerta giratoria y la financiación electoral.

El antecedente más cercano, probablemente ignorado por la Ciencia Política debido a que emergió de la Economía Política, es importante porque acuña el término "captura regulatoria", siendo un esfuerzo crítico de economistas de la Escuela de Chicago, preocupados porque los privados (principalmente las corporaciones) se orientan a la "búsqueda de rentas" obtenidas por influencias sobre el aparato regulatorio (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Esta noción de captura también sirve de base para la crítica neoliberal al Estado populista latinoamericano, hecha en el periodo de protección de la industrialización nacional, al tender a legislar por decreto (en dictadura y democracia), brindando subsidios cambiarios, crediticios, tributarios y de otro tipo, estimulándola con protecciones, pero limitando la competitividad internacional de las empresas y controlando a las multinacionales (De Soto, 1986).[5]

Un supuesto de la teoría de captura regulatoria es que el tamaño de la firma condiciona la captura regulatoria, en tanto la gran empresa o corporación cuenta con mayores recursos, mejores redes, más capacidades administrativas y soportes organizativos. La cuestión de tamaño es importante para la discusión. Hoy en día las grandes empresas en todo el mundo asumen el nombre y la forma de una corporación, incluyendo América Latina. Cabe insistir que estamos frente a otro momento material-organizativo, pues con la globalización han crecido exponen-

[5] El libro de Hernando de Soto fue en realidad un manifiesto neoliberal para el Tercer Mundo y contó con los auspicios del gobierno de Ronald Reagan para difundir la nueva doctrina.

cialmente sus poderes, ampliando su escala de producción de bienes y servicios, sus ámbitos de operación (*scale and scope*) y su impacto sobre la sociedad. Por lo mismo, la discusión de captura corporativa empieza con el poder material (estructural) y sigue con el poder instrumental (político) para proyectarse al Estado (Gates, 2009; Fairfield, 2015; Wolff, 2016), pero tambien tiene una tercera dimensión discutida por Lukes, siguiendo a Gramsci: el poder discursivo. Aunque no faltan quienes se limitan a discutir el poder estructural e instrumental (Fairfield, 2015; Culpepper, 2015), otros analistas del *business power* reconocen que tiene tambien un poder ideológico (discursivo) (Fuchs, 2007; Scherer y Palazzo, 2011), siendo capaces de moldear los imaginarios colectivos, las voliciones individuales, con el bombardeo publicitario para lograr la exaltación del consumo. Es decir, desarrollar un poder de seducción sobre individuos que "consumen libremente", que es otra dimensión más sutil y fina del poder (Lukes sobre Foucault, 2005, p. 98).

Por lo tanto, solo grandes actores (a veces definidos como poderes fácticos no estatales), entre los cuales destaca la corporación global, incluyendo las mediáticas, pueden participar en el gran juego de poder. En las grandes ligas, el juego consiste en influir organizadamente en las decisiones de Estado de manera regular, directa e indirectamente, sobre todo en el ámbito económico, que cambia constantemente al ritmo de la globalización. Tanto la apertura como los tratados de libre comercio y los cambios tecnológicos obligan a desarrollar ofensivas jurídicas, reformas que llevan a generar toda una tendencia al intervencionismo jurídico. Este campo de políticas públicas le interesa a las corporaciones y sus aliados, particularmente porque ello define cuánto tributan, qué regulaciones enfrentan, qué protecciones jurídicas tienen, con qué libertad mueven sus capitales y mercancías y cómo contratan la mano de obra. Todos estos elementos influyen al decidir las inversiones y al determinar los niveles de ganancia. De modo tal que no esperan cruzados de brazos, sino que toman la iniciativa y desarrollan mecanismos para generarlos de modo que se ajusten mejor a sus intereses.

Los estudios de captura regulatoria tienen una ventaja para la investigación empírica al estar enfocados en un área de política pública específica que le interesa a un segmento empresarial (por ejemplo, telecomunicaciones), vigilado por un organismo del Estado, lo que permite identificar claramente a los principales actores, estimar costos y conocer cómo funciona un sistema político. Varios autores indican que

existen mecanismos de influencia específicos, como las redes, la financiación electoral, el *lobby* y la puerta giratoria, que están fuertemente asociados a la captura regulatoria (Makkai y Braithwaite, 1992), a la financiación electoral (Fairfield, 2015) y a la corrupción (Távara, 2004). La búsqueda de rentas indica el interés de las corporaciones en lograr ventajas en el Estado, que no tienen por qué limitarse, como quedaría probado después, a los Estados de bienestar, a los Estados populistas del Tercer Mundo, sino también a los Estados de la era neoliberal.[6]

Luego de las reformas de mercado que siguieron a la crisis del Estado de bienestar en los países del Norte en los ochenta, la caída de los Estados populistas de América Latina durante la crisis de la deuda externa de los años 1980-1990 y el colapso de la URSS y el bloque soviético en 1989 (tres megaeventos que abren un tiempo nuevo), el tema de la captura del Estado vuelve a cobrar vigor y toma otro giro, proceso que ya hemos presentado cronológicamente líneas arriba.

Quienes inician esta discusión son las organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Lo enfocan sobre todo en "países en transición", aquellos que adoptaron las recomendaciones del llamado Consenso de Washington a favor de la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación. Se suponía que las reformas económicas externamente recomendadas por sí solas iban a activar las capacidades del mercado, pero no lograron buenos resultados debido a la corrupción privada y estatal, interpretándose este resultado como una falla (Manzetti, 2009). El BM y el FMI querían atacar esa falla asociada a la corrupción para corregir el rumbo y darle sostenibilidad a los cambios que auspiciaron cuando los Estados, con su apoyo, cambiaron el paradigma económico y experimentaron con la democracia. Como afirman Hellman y Kaufmann (2001), corrupción y captura están relacionadas: "En las economías en transición, la corrup-

[6] La discusión regulatoria, la propuesta de reducirla o incluirla, cobra fuerza luego en América Latina cuando se generaliza el modelo de libre mercado, en tanto se elimina una serie de protecciones y subsidios estatales al mismo tiempo que se desarrollan nuevas actividades a ser reguladas debido a la privatización (telecomunicaciones, fondos de pensiones, por ejemplo) y también, por lo menos en algunos países, dado el aumento del tamaño de las firmas vía las fusiones (*merger acquisitions*) y su mayor influencia. Véase al respecto el número temático de *Journal of Public Policy*, "Interest Groups and Lobbying in Latin America", 14(3-4), noviembre de 2014.

ción delínea una nueva imagen, que los llamados oligarcas manipulan las políticas públicas e incluso dan forma a las reglas del juego para su propia ventaja, que es muy grande. Nos referimos a esta forma de comportamiento como captura del Estado" (p. 1, traducción libre).

La mayoría de los casos estudiados bajo esta perspectiva, de fuerte contenido normativo, se refieren a expaíses comunistas europeos, cuyos Estados mostraron señales de haber sido capturados por firmas por medio de sobornos (Hellman, Jones y Kauffman, 2001). Iniciado el debate, este enfoque consideró también a países latinoamericanos, siendo particularmente intensa en países como México, Colombia y Perú y los países centroamericanos (Banco Mundial y Vice Presidencia de la Republica de Colombia, 2002). La principal herramienta de investigación fueron encuestas a empresarios sobre el uso de sobornos, lo que permitió identificar niveles de captura en un continuo que iba de más a menos. El método era simple (a mayor percepción de la corrupción, captura más intensa) pero permitía al menos ver variaciones.

A pesar de sus limitaciones —el sesgo sobre la corrupción como forma principal de relación empresa-gobierno en países que realizan la doble transición—, estos estudios tienen la virtud de abrir un saludable debate. Académicos críticos del poder corporativo y las multinacionales consideraron que se necesita ir más allá de la corrupción (pero sin olvidarla), fenómeno que ciertamente no se limita a las empresas locales, sino que tambien se manifiesta en empresas globales. En suma, se hace necesario ampliar el panorama. Tanto en América Latina como en Europa Central se incorpora a la discusión el hecho de que los factores históricos y las prácticas condicionadas o determinadas por la concentración del poder económico y político y la debilidad de la sociedad civil facilitan una captura corporativa. De ese modo, van entrando en la discusión las cuestiones estructurales y argumentos más complejos sobre las modalidades de captura (más intensa, menos intensa) y también los mecanismos legales o ilegales que se usan para tal fin (Omelyanshuk, 2001; Membreño-Cedillo, 2007; Fuentes-Knight, 2011 y 2016; Cortés e Itriago, 2018).

Antes de analizar en detalle los factores estructurales que generan una situación de captura, que es el terreno donde queremos avanzar, recordemos el argumento central de esta segunda vertiente más realista y menos normativa: la captura no se explica sola ni principalmente como efecto de la corrupción y la capacidad de algunas firmas de "comprar le-

yes", sino que se debe considerar una lógica mayor de poder, la "influencia excesiva", centrada en las corporaciones (el principal actor captor) y el uso de mecanismos legales. Al llamar la atención la discusión sobre formas de dominación, control o cooptación que "reconfiguraron" el Estado en nuevas y negativas formas (Garay, 2008), también comienzan a aparecer usos particulares del concepto. Destacan tres: captura mafiosa, captura cognitiva y captura mediática.

Los intentos por explicar casos de redes ilegales operadas por mafias, es decir, casos de captura mafiosa, han generado estudios que se centran en países latinoamericanos con baja institucionalidad y alta corrupción (Kupferschmidt, 2009; IDEA, 2011; Garay y Salcedo-Albarán, 2012). Estos trabajos, cabe agregar, inciden en el hecho de que el crimen organizado es particularmente propenso a la captura a nivel subnacional; por lo tanto, el concepto es aplicable a distintos niveles de gobierno. En este caso, los instrumentos del poder son la amenaza, la violencia y el soborno, pero no dejan de usar los otros instrumentos propios de las corporaciones legales.

También aparecieron importantes instrumentos conceptuales al considerarse casos de "captura cognitiva" o "cultural" por las ideas de los reguladores y funcionarios públicos, sobre todo los economistas neoliberales, quienes se ven impedidos mentalmente de cumplir sus funciones de regular para defender el interés público por estar convencidos de las virtudes de la empresa privada y de su capacidad para autorregularse (Kwak, 2014). Este es otro reconocimiento de que las corporaciones desarrollan directa o indirectamente un discurso persuasivo.

El análisis del poder corporativo y de captura no puede dejar de considerar a los medios de comunicación de masas, sobre todo a aquellos que se organizan como corporaciones. Esta cuestión ha dado lugar a las discusiones de "captura mediática" (por lo tanto, relacionada con el poder instrumental y discursivo) cuya importancia reside en incorporar cómo se generan los discursos procorporativos, cómo se define la agenda nacional y qué temas no se colocan en la agenda (por ejemplo, el excesivo poder empresarial, su lado negativo). Esta es una discusión global (Freedman, 2014; Schiffrin, 2017)[7] que también tiene desarrollos en

[7] El tema mereció un número temático: "Special Issue on Media Capture", en *Journalism*, 19 (8), diciembre de 2017, pp. 1033-1042.

América Latina. Sin embargo, como dos estudios de América Latina lo demuestran, la captura mediática se hace más importante al analizarse las conexiones que tienen con el resto de las corporaciones (siendo parte de un mismo poder estructural de la clase corporativa) y el uso que desde una lógica de poder mayor, las corporaciones en su conjunto, pueden influir fuertemente tanto en la elaboración de discursos y la definición de agendas de políticas públicas (*agenda setting*), como en las opciones de los procesos electorales (Acevedo, 2017; Robles-Rivera, 2018).

Habiendo aclarado los usos de estos tres conceptos, cabe discutir en mayor detalle la cuestión de la legalidad analizando la llamada corrupción legal. En la medida que los estudios de las dos vertientes, la convencional y la radical, indican el uso de instrumentos tanto legales como ilegales, pero donde los recursos y las capacidades del actor captor (la corporación o. en su defecto, las mafias delictivas organizadas como tales) son notablemente eficaces como "productores de leyes", sea por compra o por dictado, que los favorecen más que a otros actores o que van contra el interés público, deben discutirse también las zonas grises, lo que nos lleva al campo del derecho crítico. A falta de otro término, y para distinguirla de las mafias, a la influencia de las corporaciones establecidas se le denomina corrupción blanca o corrupción legal (Kauffman y Vicente, 2011). Podemos entenderla como la capacidad de las corporaciones para legalizar sus intereses, o interpretar el sentido y la aplicación de las leyes de forma ventajosa, apoyándose en las instituciones formales del sistema político. El estallido de casos de corrupción institucionalizada —en particular el de la empresa constructora brasileña Odebrecht, una de las principales multilatinas— ayuda a entender que las corporaciones se pueden mover con facilidad en un continuo que va de lo claro o legal, pasando por lo gris o dudoso, a lo oscuro o ilegal. Odebrecht es una corporación *sui generis*, capaz de formar una división de "Operaciones estructuradas" para financiar a los partidos por lo bajo con una "caja negra" (*caixa dois*) y pagar sobornos (*propinas*) utilizando numerosos paraísos tributarios (Cabral y Oliveira, 2017).

El estudio empírico de los casos de captura corporativa a nivel nacional y subnacional bien puede demostrar que las corporaciones tienden a combinar el uso del soborno (o mecanismos que rozan con lo ilegal, o que aprovechan los vacíos legales de los países en materia de financiación de campañas, *lobby* y conflicto de intereses) con los mecanismos legales e ideológicos. Las corporaciones del crimen se basan en el so-

borno y la violencia, pero tienden a enmascarse como empresas legales. Las corporaciones legales tienden a estar dentro de la ley, pero a veces no dudan en recurrir al soborno, o formas cuestionables como el *lobby* no regulado, la financiación de campañas bajo la mesa, los regalos y favores y la puerta giratoria. Aquí se hace necesario cerrar la brecha de evidencias con estudios de caso, donde el problema de la falta de datos lo resuelven las evidencias y los testimonios de casos como Odebrecht.[8]

Los factores históricos: estructurales e institucionales

Considerando lo dicho líneas arriba, podemos ahora discutir los factores históricos estructurales e institucionales que facilitan la captura y que, combinados, explican cómo se hace tan probable la tendencia de las corporaciones a capturar el Estado individual o colectivamente.

Tomados en su conjunto, nos indican que estamos frente a una lógica de poder acentuada, crecientemente asimétrica, que opera en un campo de fuerza donde se relacionan colusivamente las élites económicas y políticas. Esta relación da lugar a un proceso de toma de decisiones de política pública, principalmente leyes, basado en la ventaja que tienen las élites corporativas para lograr acceso e influencia, poniéndose por encima de otros grupos sociales y el interés público o torciendo la voluntad popular. Estas leyes, por cierto, promocionan inversiones, crean empleo, "modernizan", pero al mismo tiempo enriquecen y refuerzan a las corporaciones, logran protecciones y privilegios, hacen más desigual el sistema tributario; generándose al mismo tiempo un poder de veto, de bloquear leyes o decisiones demandadas por otros, o incluso, de movilizar todos sus recursos para convencer a las mayorías de que las leyes que ellos promocionan son para su propio bienestar. Es un poder bastante completo, en parte visible y en parte invisible, pero que "se siente" porque gravita y tiene efectos. Como afirma Lukes (2005, p. 4), el poder es más efectivo cuando es menos observable, lo que no es excusa para dejar de tenerlo en cuenta.

[8] El autor se encuentra realizando un estudio al respecto en un libro en prensa, *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*.

La asimetría de poder de la minoría selecta enriquecida y que maneja grandes organizaciones conlleva entonces también una asimetría de oportunidad política, de acceso e influencia que no tienen otros grupos sociales. Esta asimetría es efecto de "estructuras" con viejas raíces e instituciones que tienen una historia. Estos factores estructurales e institucionales son reconocidos por algunas disciplinas y escuelas, e ignorados por otras.

Para la economía neoclásica y sus estudios de captura regulatoria, lo importante es elaborar un modelo de relación abstracta entre dos actores (la industria y los reguladores) sobre una situación inmediata definida en torno actividades regulables donde la captura puede medirse en costos (Stigler, 1971; Pelzman, 1976). Los estudios más amplios y complejos de captura del Estado buscan salir de esa camisa de fuerza analítica e inmediatista para entender los desarrollos históricos y las correlaciones de fuerza entre las corporaciones y el Estado. Con esta visión amplia no solo trazamos el pasado de la captura corporativa (que explica su presente), sino que también entendemos que el fenómeno de captura no es estático y simple (la industria captura al regulador que protege sus intereses regulando), sino que es variable y complejo (la industria puede capturar al regulador para que no regule, el regulador adquiere tal nivel de autonomía que lo extorsiona con regulaciones). Aquí enfatizamos las dos primeras situaciones de captura, viendo la acumulación histórica y reciente de poderes de las élites económicas y políticas.

La cuestión de los factores estructurales está más desarrollada por disciplinas como la sociología y la ciencia política, siempre y cuando tengan una mirada interdisciplinaria, lo que nos lleva, una vez evaluadas, a definir lo que llamamos una situación de captura del Estado. Aquí seguimos el método histórico-estructural desarrollado por Cardoso y Faletto (1977, pp. 11-13) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes identifican factores de fondo que explican una "situación de dependencia" para luego discutir los procesos políticos.[9] Recordemos que a partir de la CEPAL se inician los estudios para explicar las particularida-

[9] No vamos a discutir por el momento cómo la combinación de estos factores puede dar lugar a distintos tipos de situación. Esta tarea está por desarrollarse dado el incipiente estado en que se encuentra la discusión académica de captura corporativa en la Sociología y la Ciencia Política, retrasadas en relación a la discusión política y a las investigaciones de organismos multilaterales y ONG globales.

des de las estructuras y los procesos en el continente, que su economía no es como la de otras partes, para entender por qué se desarrolla a medias, dependendientemente, o se subdesarrolla, tema amplio y complejo que aquí no discutimos. En nuestro caso, nos interesa explicar por qué el Estado termina siendo capturado por las corporaciones y cuáles son sus consecuencias, entre las cuales están las económicas.

Diversos autores, particularmente la corriente crítica de las corporaciones que busca ampliar el debate, preocupada por su influencia desmedida o excesiva, observan situaciones de captura que llevan al dictado de leyes a partir de concentraciones de poder en la cúpula de la estructura social. Estas concentraciones no ocurren de un día a otro; son factores de tipo estructural e institucional con base histórica que, con variaciones, se expresan todavía hoy, a pesar de los intentos de cambio, como lo demuestra el breve análisis de ciclos realizado líneas arriba. La evidencia empírica muestra que estos ciclos elitistas y contraelitistas (llamados populistas, antihegemónicos o contramovimientos en el lenguaje de Polanyi) son particularmente más acentuados en América Latina debido a que la dominación de las élites no es absoluta, sino que es inestable.[10] Estos factores estructurales e institucionales, herencias del pasado que se reconfiguran en el presente, y que se expresan en la capacidad y el modo de decisión de los actores, crean un campo gravitacional en la sociedad a favor de esa minoría selecta, compuesta principalmente por las élites económicas y políticas que comandan la economía y el Estado, que dirigen las dos principales instituciones de la sociedad contemporánea en pugna con otras fuerzas.[11]

Tres factores estructurales e institucionales con viejas raíces[12] se pueden distinguir claramente:

[10] En el periodo de política de élites, por las luchas entre facciones rivales, y en el periodo siguiente de política de masas, por el choque con las élites, las revoluciones y contrarrevoluciones. Por el momento, dado que no vamos a discutir en detalle los procesos, bastan estas precisiones.

[11] No está de más reiterar que esta situación de captura puede cambiar, es reversible, si se neutraliza el poder de los actores captores cuando cambian las correlaciones de fuerza, como hemos visto al estudiar los tres ciclos de captura del Estado en la América Latina de fines del siglo xx y comienzos del xxi, es decir, en el presente y el pasado inmediato.

[12] Brevemente, se puede decir que el continente se libera de la situación colonial europea temprana (empieza en 1492) a comienzos del siglo xix y luego funda repúblicas inestables bajo el comando de las élites, en

1. Alta concentración del poder económico en manos de grandes unidades empresariales privadas que controlan la producción de los bienes y servicios esenciales, de la tierra más rentable y de las principales fuentes de materias primas exportables.

2. Alta concentración del poder decisorio en el Ejecutivo y la Presidencia, con una tendencia a legislar por decreto y en secreto, a tomar decisiones de Estado particularistas antes que universalistas, con base en un aparato burocrático con desiguales capacidades institucionales.

3. Una sociedad civil débilmente organizada, carente de recursos esenciales para hacer oír su voz de modo regular y participar activamente en la deliberación democrática de políticas públicas, en la orientación de la economía y en la administración de sus territorios.

La intensidad con que se dan estos factores, combinación que, como hemos visto, varía en el tiempo y en el espacio latinoamericano, hace que se pueda hablar de distintos tipos o modalidades de situaciones de captura, unas más intensas, otras más moderadas (Omelyanshuk, 2001).

El primer factor estructural clave con antiguas raíces es la concentración de la riqueza, particularmente del poder económico privado que representan un puñado de grandes corporaciones que ofrecen una mayor cantidad de bienes y servicios en actividades claves y altamente lucrativas de la economía nacional (Omelyanshuk, 2001; Membreño-Cedillo, 2007; Garay, 2008; Fuentes-Knight, 2016; Crabtree y Durand, 2017; Cortés e Itriago, 2018). Esta concentración, junto con las diferencias de ingreso en la pirámide social, hace de Latinoamérica un continente de fuerte desigualdad de ingreso.

Varios autores aportan a esta discusión estructural. De acuerdo con Fuentes-Knight (2016), la concentración del poder económico, su na-

disputa con caudilllos militares, pasando por intentos de refundación para que el Estado represente a una nación compuesta por mayorías de indios y esclavos, migrantes pobres europeos en algunos casos, luego convertidos en masa trabajadora, que reclaman inclusión social y política, lo que a su vez da lugar, como ya hemos discutido, a otro ciclo de disputas con las élites económicas. Para un enfoque más detallado en el caso de Perú, siguiendo el enfoque de captura, véase Crabtree y Durand (2017).

turaleza fuertemente jerárquica, "facilita la captura del Estado" (p. 4). El autor estudia este poder en el caso de la política fiscal y concluye, con base en su experiencia práctica (como un ministro de Economía de Guatemala que intenta "cambiar las reglas del juego" con una reforma tributaria), que los grupos de poder económico tienen "capacidad de veto" y, por lo tanto, "han capturado la política fiscal", logrando que se mantenga un sistema de impuestos regresivo, que además tolera la evasión y la elusión tributaria, donde el Estado no ejerce o no desea ejercer autoridad ni siquiera en este campo (pp. 14-15).

Desarrollemos la cuestión de poder económico y jerarquía como factores particularmente fuertes en América Latina y veamos por un momento a los actores de carne y hueso. Quienes tienen y mueven estos recursos materiales y estas redes basadas en la concentración material y organizativa de recursos son los principales accionistas y los ejecutivos de las corporaciones. En el caso de las corporaciones globales, existe una separación entre propiedad y gestión que da un gran poder decisorio a los ejecutivos (siempre y cuando aseguren altos y crecientes niveles de ganancia; si no, son removidos por los principales accionistas).[13] En el caso de los grupos de poder latinoamericano, el gerencialismo es menos pronunciado, por lo que estamos frente un poder más marcado, un factor de "jerarquía" familiar-social antiguo que define la naturaleza del "capitalismo latinoamericano" (Schneider, 2016), en tanto que en este sistema los capitalistas combinan propiedad y gestión familiar sobre empresas conglomeradas que dominan la economía.[14] La cúpula de este poder económico se encuentra ocupada por conglomerados nacionales y extranjeros (grupos), con competencia limitada en los mercados por estar oligopolizados, pudiendo ponerse de acuerdo para ejercer "dominio de mercado" y relacionarse entre sí, es decir, cohesionarse

[13] Sobre la separación entre propiedad y control en el capitalismo del mundo "desarrollado", véase Bottomore y Brym (1989); para América Latina, con países de capitalismo más familiar, véase Sanfuentes (1984) para el caso chileno y Durand (2017) para el caso peruano, trabajo que incluye un balance de esta discusión.

[14] Como hablamos de familias de élite, esta jerarquía tiene fuerte redes sociales que se apoyan en parientes y amigos (*F connection: family and friends*), al punto que algunos lo definen como un "capitalismo de lazos" (Lazzarini, 2011). El poder decisorio de los jefes familiares es considerado inmenso, al punto que se les define como "los dueños del país".

vía el accionariado compartido, los *joint ventures*, la participación en gremios empresariales cúpula dirigidos por nacionales pero influidos por las multinacionales, y la recurrencia de todos ellos a los mismos intermediarios selectos (estudios de abogados, consultoras, empresas de publicidad, *think tanks*). A ello se suma el cemento de las ideas. Las élites nacionales y extrenjeras, los profesionales que trabajan con ellos, están cohesionadas ideológicamente por la aceptación común del neoliberalismo globalizador, considerada "la unica opción" del desarrollo. Este factor de jerarquía nacional-extranjera coaligada material e ideológicamente ha existido tradicionalmente en América Latina; las famosas diez o veinte familias oligárquicas, cuyo número varía según el tamaño de los países, están aliadas a los viejos enclaves extranjeros exportadores, así como en los comercios y la banca. En el siglo XXI se concentran en corporaciones con inversiones diversificadas en varios mercados, que pueden ser propiedad y/o gestión de nacionales y extranjeros.

Ahora bien, la cuestión que sigue es cómo se traduce el poder estructural o material en poder instrumental o político. La concentración del poder económico se combina con la concentración del poder político en personas e instituciones a través de una serie de mecanismos a los cuales se recurre según las estrategias de captura que desarrollen las élites económicas.

El gran poder económico acumula riquezas en el mercado, intentando directa e indirectamente obtener el apoyo del Estado y la aceptación de la sociedad. El poder económico no espera a que el poder político lo apoye, promocione, defienda o estimule en "libre competencia" con otros actores o la gente los admire por sus grandes logros. Esta es una versión liberal ingenua de la política. Es como creer que los paraísos tributarios o las exoneraciones de impuestos aparecen por otros actores y que las corporaciones no actúan, solo lo aprovechan. La élite económica no es un actor expectante y tiene recursos de sobra para ejercer influencia sobre aspectos que son centrales a sus intereses más elementales. No solo requiere de estas promociones y protecciones, sino que además puede acumular, tener ganancias extraordinarias gracias a rentas, privilegios y favores del Estado. Le conviene y necesita ser apoyada por un Estado y ello se logra por medio de acuerdos políticos. En las democracias, los acuerdos bajo la mesa o los pactos políticos abiertos se aseguran con la financiación electoral directa e indirecta (pagos en especie) a partidos, sean conservadores o no, y se complementan con su penetración por

medio del *lobby* y la puerta giratoria una vez formados los gobiernos y elegidos los parlamentos (generalmente en las sombras o de manera informal). Estos mecanismos operan secuencialmente.

Quien crea que el poder corporativo solo necesita de su poder estructural e instrumental, se equivoca. Una riqueza concentrada no puede operar sin ser legitimada, aceptada (tener permiso social para operar, como se dice ahora), sin buscar relacionarse armónicamente con trabajadores, proveedores, clientes y comunidades donde tienen instaladas sus plantas. Y si tiene baja aceptación como gran poder, como entidad necesarísima, indispensable, al menos debe ser soportada socialmente. Las propias corporaciones, sus teóricos contemporáneos, afirman que en la situación actual de mercados globales accesibles a ellas en todo el planeta, tienen que cumplir un "nuevo rol político" vía las estrategias y prácticas de "responsabilidad social corporativa" (Scherer y Palazzo, 2011).

También saben defenderse por diversos medios, pudiendo incluso ir más allá si el consenso falla, intentando "dominar" a las clases sociales subordinadas dispersándolas, impidiendo que se organicen o protesten. Aquí entran en acción varios poderes. Como todo gran poder, los nuevos príncipes oscilan entre el consenso y la represión, debiendo aparecer como actores que tienen virtud y fortuna, ejemplificadas en las sagas empresariales. Sin embargo, los estudios empíricos indican que las corporaciones también desarrollan sus propias fuerzas de seguridad, que los proveen de inteligencia y, dependiendo de los casos, hasta de capacidades represivas (sobre todo en los nuevos enclaves). A veces estas funciones de seguridad privadas funcionan coordinadamente con las funciones estatales del mismo tipo debido a la puerta giratoria: las corporaciones contratan a personal de inteligencia y contrainsurgencia para dirigir sus cuerpos de seguridad, o se basan en convenios de cooperación empresarial-policial en tanto el monopolio de la violencia lo tiene formalmente el Estado.

Para cumplir estas funciones ampliadas profesionalmente, las corporaciones como agentes económicos, tanto las multinacionales como los grupos de poder económico nacionales, copian los modelos de gestión y comunicación de las empresas más avanzadas. El *benchmarking* se logra por el entrenamiento de sus jefes y ejecutivos en los MBA (*Master on Business Administration*) y por asesoría de las consultoras globales. De ese modo desarrollan instancias organizativas especializadas comunes,

como son las gerencias de relaciones públicas (*lobby*), comunicaciones (manejo de prensa), seguridad (protección de propiedades y funcionarios y manejo político de entornos amenazantes, coordinación con los servicios de inteligencia), relaciones comunitarias (administración de los programas de responsabilidad social y hasta ambiental, si fuera el caso) y fundaciones (filantropía).[15] Por lo tanto, su proyección económica, política e ideológica ha llevado a una reorganización interna para lograr una mayor y más completa proyección externa de manejo del contexto, organizada y ejecutada por profesionales especializados, empezando pero no limitándose al Estado, en la medida que aspira a ser hegemónica (deben convencer a todos, empezando por los *stakeholders* más importantes).

Ciertas formas particulares de concentración del poder económico, por ejemplo, en los medios de comunicación de masas, que es un poder en sí mismo (Schiffrin, 2017), se relacionan con el resto de corporaciones y desarrollan íntimas relaciones por el gasto publicitario. Discutir el poder mediático sin entender sus conexiones con el mundo corporativo es limitar la discusión a un actor y no entender el juego mayor de poder. En realidad, el poder mediático, que también pasa por acentuados procesos de concentración en América Latina (Becerra y Mastrini, 2017), fortalece el poder corporativo, como el poder corporativo es fortalecido por el poder mediático porque potencia todavía más el poder instrumental-discursivo de conjunto sobre el Estado y la sociedad de los grupos de poder económico nacional y las transnacionales. De allí que no falten autores que consideren que las “campañas mediáticas”, detectadas en varios estudios de caso, para presionar desde afuera al Estado o convencer a la sociedad, sea otro instrumento importante de la captura (Cortés e Itriago, 2018).

La concentración del poder político es el segundo factor estructural que, combinado con el primero, genera una situación conducente o favorable, bajo ciertas condiciones políticas (*business as usual*), a la captura corporativa del Estado. El Estado latinoamericano es asunto de por sí harto complejo históricamente, pero observemos que se diferencia de otros

[15] Sobre la filantropía y la responsabilidad social corporativa en América Latina, véase Sanborn y Portocarrero (2008).

por sus mayores debilidades operativas e ideológicas que le dificultan ejercer autoridad con legitimidad (Centeno, 2015). Aunque hay variaciones entre países, el rasgo común de los Estados latinoamericanos es ejercer autoridad parcial (a medias) y discrecionalmente. Muestra una "estatidad" limitada, factor que depende del desarrollo de una serie de atributos, que supone no solo un reconocimiento externo, sino tener un conjunto de instituciones públicas "con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos" (Oszlak, 1982, p. 2).[16]

Sin entrar a discutir las herencias coloniales y los desarrollos republicanos tempranos, y las variaciones nacionales de su desarrollo burocrático, hay acuerdo en que un Estado con bajos niveles de institucionalidad y poco propenso a ejercer "el Estado de derecho" es más fácilmente penetrable por grupos de intereses ricos y organizados. Esta debilidad se acentúa por una serie de factores, indicando la complejidad de sus limitaciones: si es corrupto, si tiene aparatos burocráticos desigualmente desarrollados y burocracias reclutadas y ascendidas desconociendo el principio del mérito o considerando como mérito tecnocrático principal el que tengan una ideología neoliberal. Todo ello hace que el cumplimiento de funciones como seguridad, salud, educación y el desarrollo de lo público y lo comunitario sea limitado.

La penetración o cooptación del Estado ocurre principalmente en la rama del poder que es más fuerte y desarrollada, generalmente el Ejecutivo. En casos donde el Legislativo cumple un rol más activo, también allí se proyectan. Sobre este punto del carácter presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos hay acuerdo entre los politólogos, aunque no todos admiten que este rasgo facilita la captura del Estado debido a que no analizan la relación entre las élites económicas y políticas, solo la racionalidad (o falta de ella) de la democracia contemporánea. O'Donnell, Iazetta y Quiroga (2011) y otros autores concluyen que desde fines de 1990 se ha desarrollado en Latinoamérica una "democracia delegativa", donde el poder se concentra en el Ejecutivo, y a su interior en la Presidencia, poder que se expresa en la tendencia del Estado a

[16] Al no tener legitimidad el Estado, por estar íntimamente vinculado a las élites, dirigido por políticos personalistas que lo ven como un botín —y, por lo tanto, son altamente propensos al soborno—, quienes no son favorecidos por las políticas públicas, las mayorías, tienden a desarrollar prácticas contestarias.

legislar por decreto. Estos argumentos sobre las causas y consecuencias jurídico-políticas del decretismo los comparten otros politólogos como Serrafero (2005), para quien el decretismo auspiciado por Ejecutivos fuertes se ha convertido en un modo unilateral de hacer política, donde lo que debe ser excepcional se hace normal. Negretto coincide cuando sostiene que es "un instrumento poderoso para dictar la agenda legislativa" (2002, p. 10).

Notamos que la teoría de la democracia delegativa de O'Donnell no incorpora el poder económico en la discusión. En realidad, una democracia delegativa-decretista facilita la captura del Estado, pues las corporaciones están en mejores condiciones de llegar con fuerza al Ejecutivo, de tener acceso e influencia en las instancias claves y, desde ahí, lograr que se legisle por decreto a su favor (por la vía rápida, es decir, por un *fast track*, procedimiento que, para citar una práctica contemporánea, se ha institucionalizado para aprobar los acuerdos de libre comercio), asegurándose disposiciones que permitan un movimiento cada vez más libre de capitales y mercancías, mayores protecciones jurídicas, regímenes laborales más flexibles, menor sindicalización, menores impuestos y menor regulación. El decretismo es fundamentalmente un decretismo económico.[17]

Un régimen presidencialista y decretista de este tipo se basa en normas y tradiciones. Es, por una parte, resultado de la reintroducción de artículos constitucionales o nuevas constituciones poscrisis de los años ochenta que permiten concentrar este poder de decisión en el Ejecutivo, dotándolo de la capacidad de "legislar por decreto". Es, por otra parte, resultado del marcado personalismo de los presidentes, que tienden a presentarse por encima de las instituciones como "salvadores de la patria", justificando de esa manera decisiones arbitrarias o discrecionales (O'Donnell, Iazetta y Quiroga, 2011). Bajo estas condiciones político-ins-

[17] La comprobamos en el caso peruano. Nuestro estudio demuestra que en seis presidencias, de Fujimori a Kuczynski (1990 a 2017) se emitieron 843 decretos ley, de los cuales 584 (68%) eran de tipo económico. Todo gobierno empieza pidiéndole al Legislativo facultades extraordinarias para legislar, pedidos que se repiten luego. Gran parte de las grandes reformas económicas en múltiples campos (bancario, comercial, minero-petrolero, agrario, laboral, tributario, regulatorio) se han desarrollado de esta manera, sin mayor debate aunque cumpliéndose con las formalidades legales.

titucionales que configuran una situación de captura, la estrategia de los actores captores es relacionarse privilegiadamente con el Ejecutivo y la Presidencia para aprovechar esta concentración decisoria por medio de la financiación electoral, el *lobby* y, mejor todavía, pues garantiza acceso directo, recurren a la puerta giratoria, logrando que técnicos y funcionarios reclutados del sector privado ejerzan funciones directivas. Si añadimos a esta lista los sobornos y los favores, tenemos un menú más completo de instrumentos de captura del Estado, indicando las formas específicas que, combinadas secuencialmente según las coyunturas y los aparatos de Estado que son objeto de la captura por distintos intereses corporativos, asume su poder instrumental.

La proyección al poder, como se ha sugerido, requiere también una relación con otro actor, la tecnocracia, que opera más cómodamente en situaciones de concentración del poder decisorio. En ese sentido, tanto las corporaciones como los tecnócratas promercado, cuando se trata de tomar decisiones, prefieren las decisiones en la sombra tomadas rápidamente a las decisiones debatidas en público, proceso que requiere tiempo. Sobre este punto tampoco falta el debate, confirmando la tesis de Lukes de que el concepto de poder es siempre cuestionable, en tanto varios autores argumentan que la tecnocracia (genéricamente definida) es "independiente", es decir, autónoma, y que es parte clave de la democracia (Grindle y Thomas, 1991; D'Argent, 2014).

La tecnocracia moderna, la principal élite estatal, donde destacan los economistas, es "empoderada" durante las crisis económicas para "fortalecer el mercado y reducir el Estado" con políticas neoliberales, discutiéndose qué tanta "autonomía" tiene. Este "espacio para hacer políticas" se amplía durante las crisis, pero luego, cuando adquiere sitio permanente en la mesa del poder, entrando y saliendo del Estado desde y hacia los organismos financieros internacionales, las corporaciones o instituciones intermediarias de las corporaciones, se normaliza y ese sentido de defensa del interés general neoliberal se pierde. Por lo tanto, incluso durante la crisis —por ejemplo, la crisis de la deuda externa—, desde este punto de vista sistémico no tiene tal autonomía. Cuando pasadas las crisis se normaliza el ciclo económico, y cuando se fortalece el poder estructural de las élites económicas, termina enlazándose ideológica y profesionalmente con las corporaciones. Finalmente, la tecnocracia neoliberal y su autonomía relativa puede más bien considerarse como un caso de captura cognitiva o cultural (Kwak, 2014), o de puerta

giratoria, cuando las corporaciones o las instituciones que las apoyan por ser "el gran agente de la modernización" logran colocar sus cuadros en la alta burocracia (Makkai y Briathwaite, 1992; Castellani, 2018). Para que lleguen a esa posición de poder, interviene antes la financiación electoral de varios partidos y candidatos, y con base en ello, los acuerdos políticos sobre la orientación de la economía y la colocación de cuadros tecnocráticos en posiciones de poder, para "dar confianza" a los inversionistas.[18] Asimismo, los tecnócratas no operan en un vacío relacional, pues existen varias bisagras. Destaca de manera importante su rol como intermediarios profesionales (consultoras, estudios de abogados, *think tanks*) que prestan servicios pagados, incluyendo el *lobby* profesional, y cuyo cliente principal son las corporaciones (pudiendo también asesorar al Estado profesionalmente) (Garín y Morales, 2016, p. 7).

La tecnocracia neoliberal tiene rasgos autoritarios cuando opera en dictaduras (los *Chicago Boys* del régimen chileno de Pinochet), pero también en democracias. El autoritarismo deviene de su fe en la razón técnica, a la cual el Estado debe someterse (Mayol Miranda, 2003, p. 98; Alarco, 2018), para "resolver la crisis y crear las condiciones para el crecimiento", y de su convicción de que las normas por ellos diseñadas deben ser aprobadas con premura y sin filtros, es decir, decretistamente. Su adherencia a la doctrina del *shock* de la Escuela de Chicago de Friedmann es prueba de ello (Klein, 2007). El decretismo juega con el secretismo, la tendencia a legislar en la sombra y sin debate abierto. El "empoderamiento" de la tecnocracia es para diseñar y administrar reformas sin deliberación, en la medida que consideran que, si se consulta —lo que incluye a empresarios rentistas o sobreprotegidos que van a ser afectados—, la consistencia técnica de una norma económica o reforma debe ser libre de la influencia de los "políticos", a veces de "los rentistas" (cuando hay necesidad de ajustes fiscales), pues de no ser así, "uno presenta A y sale B". Este problema de "distorsión" de las políticas se evita legislando por decreto desde el Ejecutivo en dictaduras (decretos leyes) y en democracias (decretos legislativos, decretos supremos).[19]

[18] Sobre este punto también hay distintas versiones, véase Posada-Carbó y Malamud (2005) y Casas-Zamora (2015), aunque generalmente hay acuerdo en ver relaciones y consecuencias cuando se trata del crimen organizado como financiador de partidos (Kueferschmidt, 2009; IDEA, 2015).

[19] En sus momentos de autonomía, diseñan políticas de mercado "técnicamente puras" que "eliminan rentas", así no hayan sido consultadas inicialmente en el momento del cambio de paradigma, pero termi-

La tecnocracia neoliberal es entonces una parte esencial de una estructura de poder corporativa o procorporativa, opera en ese campo gravitacional, así tenga mayor autonomía técnica, ampliada en grandes crisis, para darle racionalidad a sus propuestas o diseñar reformas que afectan algunos intereses particulares, pero favoreciendo en general al poder corporativo. Asimismo, no operan en un vacío relacional, pues existen varias y poderosas bisagras que los articulan con las corporaciones. La concentración del poder político es doble: se expresa primero en el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y en la autoridad del Presidente; segundo, en el predominio de los órganos tecnocráticos que operan en instancias claves del Ejecutivo, protegidos por la autoridad presidencial y defendidos desde afuera por las corporaciones y sus gremios y los organismos financieros internacionales. Estamos frente a una vasta y poderosa red de poder.

El tercer factor estructural-institucional es la debilidad de la sociedad civil, que se expresa tanto en recursos (escasos), organización (difíciles de construir), como en capacidades de movilización y articulación de redes regionales, nacionales y globales en defensa de derechos individuales o sociales. En ocasiones, desde ahí emanan formas de poder alternativas (pueden llegar al gobierno, pero necesitan contrarrestar el poder material de las corporaciones y consolidarse, tarea que ha demostrado ser particularmente difícil). El concepto de sociedad civil tiene múltiples acepciones y numerosos actores, incluyendo en algunos casos las ONG (Sorj, 2007). Por ello conviene precisar que nos referimos a un espacio de acción donde los actores sociales mayoritarios (pobres, subordinados, excluidos) y sus aliados pueden expresarse libremente y ejercer sus derechos. Por lo mismo, son potencialmente un factor de contrapeso (rendición de cuentas) a las élites económicas y políticas. Si ejercen sus

nan favoreciendo el empoderamiento corporativo en la medida que así cumplen con el objetivo deseado: estabilizar la economía con base en las inversiones privadas. Considérense al respecto decisiones claves como la privatización de las empresas públicas, las reformas laborales, los salvatajes financieros, la regresividad tributaria, la apertura de los mercados y la firma de tratados de libre comercio, la libre movilidad de capitales (incluyendo el derecho de "parquearlos" en paraísos tributarios), la desregulación y, sobre todo, la convicción tecnocrática de que la prioridad del Estado es la promoción de las grandes inversiones. Por lo demas, si se analiza de dónde vienen los cuadros tecnocráticos y adónde van, queda clara cuál es su orientacion, sin olvidar sus inclinaciones ideológicas.

derechos de modo efectivo, apoyándose en sus mayores números, en el factor masa o mayoría, llegan al punto de influir sobre las políticas públicas, fenómeno que es históricamente más ocasional que regular, a no ser que contribuyan a ser gobierno y mantenerse en el poder del Estado, ese némesis temido por las corporaciones.

Omelyanshuk, al analizar los casos de Ucrania y Rusia, en su balance de la discusión de captura del Estado en esa región, siguiendo el enfoque estructural e institucional, que determina en su opinión lo que aquí llamamos situaciones de captura corporativa, está en lo cierto cuando precisa que "las variables estructurales que explican la captura del Estado como tal son: la correlación entre la concentración del poder económico y el poder político y una sociedad civil subdesarrollada" (2001, p. 9, traducción libre).

Este tercer factor, por tanto, debe ser incluido. Como los otros dos anteriores, requiere una explicación por las características actuales (y variaciones) que tiene América Latina, pues su trayectoria es diferente a los expaíses comunistas o África, regiones donde se discute la captura del Estado con mayor fuerza.

Si bien durante el periodo que precede a la toma del poder populista, y luego durante el ciclo "populista", las organizaciones y los actores de la sociedad civil tienden a fortalecerse, incluso en estas condiciones más positivas se han visto sujetos a formas de subordinación por parte de caudillos populares y partidos de masas y dependientes de políticas redistributivas o de la cooperación internacional. Una vez que se revierte el ciclo, tienden a debilitarse y dispersarse rápidamente, pudiendo ser objeto de políticas deliberadas del Estado y la élite económica si se ponen de acuerdo para desorganizarlos, acentuándose su necesidad de apoyo de las ONG globales. Una de las principales medidas que generan dispersión son aquellas que dificultan la acción sindical, que puede considerarse en América Latina la columna vertebral histórica de la sociedad civil, al punto que allí donde existen sindicatos fuertes independientes, la sociedad civil es más activa no solo por sus acciones, sino por los apoyos que puede dar.

También operan mecanismos más sutiles, como las inversiones masivas de las corporaciones en mercadeo y la publicidad, incluyendo la omnipresencia de sus logos que no venden ya un producto, sino un modo de

considerar la vida cotidiana. Todo ello introduce una lógica de consumo individualista y de admiración, de dependencia psicológica, a quienes fabrican tan maravillosos productos y servicios, así no sean indispensables. Este tipo de acciones corporativas se han acentuado con la apertura de los mercados, la creación de redes mediáticas y multimedia globales. Hay también productos discursivos que dan una imagen de la sociedad civil en la que se borran las diferencias de las jerarquías determinadas por la concentración del poder material y la relación privilegiada con las élites políticas. Esta ideología de inspiración schumpeteriana, una de las vertientes de la Escuela de Viena, presenta a los informales y autoempleados como "emprendedores" de negocios.[20] Los emprendedores son presentados como hermanos menores de las corporaciones, que, como ellos, están teniendo "éxito" económico y convirtiéndose en el principal personaje social. Son presentados como "los nuevos triunfadores", los "héroes del desarrollo" del siglo XXI (Córdova, 2011), visión que surge de los medios de comunicación de masas, los programas de MBA de las escuelas de negocios, de los programas sociales de las corporaciones y las fundaciones. Se trata de un "aparato ideológico" privado de nuevo tipo, propio del capitalismo del siglo XXI, que indica un uso del poder complementario, pero distinto al del mero uso instrumental en la política. Estos emprendedores, a diferencia de sus hermanos mayores, no están organizados ni operan en red; tampoco gozan de acceso e influencia, no siendo, por lo tanto, sujetos plenos de política pública. Todo ello no importa. Este voluntarismo de derecha considera que sus éxitos individuales es lo que importa; son la demostración palpable de que "todos tienen oportunidades", que no hay nada mejor que el mercado para autorrealizarse, manteniendo de ese modo su dispersión. pero enlazándolos, hermanándolos, en este nuevo imaginario.

En el caso de los pueblos indígenas, hoy impactados por el hambre global de materias primas que producen las corporaciones en todos los territorios, incluso los más alejados, afectados por la privatización acelerada de sus territorios y las concesiones a grandes empresas extractivas,

[20] De Soto (1986) inició esta corriente con apoyo financiero de la USAID cuando presentó su *bestseller El otro sendero*. Hay, cabe señalar, muchas formas de emprendimiento, no solo de negocios, sino también sociales. Si bien el emprendimiento no soluciona, aunque sí aminora, los problemas de exclusión, puede dar lugar a formas contestatarias, pero no sin dejar de borrar las fronteras entre arriba y abajo (Gagó, 2014).

las corporaciones van imponiendo con ayuda de gobiernos neoliberales una determinada visión del desarrollo y la naturaleza que tiene como base romper o debilitar el comunitarismo tradicional (Gudynas, 2018). La ideología no opera en un vacío. Estas precariedades son todavía mayores por razones de herencia colonial de tipo objetivo y subjetivo, donde se prioriza la visión y la cultura europea sobre la nativa con toda su carga de "modernidad" (Quijano, 2000). Aquí tampoco falta un debate en tanto numerosos autores ven los conflictos socioambientales del siglo XXI bajo el lente de la "gobernanza", el manejo de los mismos para aprender las lecciones en diálogo, pero no cuestionan la correlación de fuerzas ni se preguntan si las élites económicas y políticas son propensas a una concertación o a la consulta previa.[21] Este es un tema complejo, con variaciones según los países; sin embargo, la evidencia empírica indica que hay una mayor precariedad de las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil para contrarrestar el poder corporativo y ser sujetos de políticas públicas. Como rara vez los escuchan, optan por la movilización, bloqueos de carreteras y recién entonces, cuando se han agotado las vías represivas y operaciones de inteligencia público-privadas, los gobiernos optan por el diálogo.

En suma, a nivel discursivo hay toda una propuesta política e ideológica donde se desarticulan el trabajo y las lógicas de instituciones comunitaristas, se fortalece el consumo individualista y la volición personal, y se habla recurrentemente de un potencial personal de éxito en los negocios en la población. Este tercer factor estructural e institucional es importante en la medida en que, si se mantiene o refuerza esta debilidad, es más factible para las élites cohesionadas, conectadas y con abundancia de recursos y de intermediarios, proyectarse con ventaja al Estado, legislando y decidiendo "de arriba hacia abajo" de modo regular y, al mismo tiempo, evitando que haya contestación efectiva regular "de abajo hacia arriba".

[21] De acuerdo con Mayorga y Córdoba (2004), la gobernanza opera en la sociedad más que en el Estado, donde "todos los actores se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver los conflictos…" (p. 3).

Breve referencia sobre Perú

El caso peruano sirve como referente empírico importante para esta discusión en tanto se trata de un caso extremo y duradero de captura corporativa del Estado. Esta entrada a lo concreto da cuenta de una trama más compleja de factores relacionados a su trayectoria como país que debe incorporar variables de contexto y particularidades de su estructura económica, sistema político y ordenamiento social.

Dada esta situación marcadamente favorable al poder de las élites, y la mayor influencia corporativa para el dictado y la compra de leyes (todos los presidentes de 1990 al 2018 han sido acusados por corrupción y generación de legislación "sastre"), han proliferado estudios y debates sobre la captura del Estado, argumentando que existe una relación cercana y colusiva, a veces corrupta, entre las grandes corporaciones y el Estado desde 1990 en adelante (Távara, 2004; Alarco, 2011; López, 2011; Crabtree y Durand, 2017; Durand, 2011 y 2018a).

La situación de captura en Perú se encuentra fuertemente relacionada con la continuidad de la política económica neoliberal (1990 a la fecha) y mejores resultados macroeconómicos comparado con otros países (estabilidad de precios y monetaria, tasas mayores de crecimiento). Países vecinos como Ecuador y Bolivia, donde la *performance* del modelo económico no fue tan "exitosa" y donde aparecieron alternativas políticas radicales, han intentando alejarse de este modelo reforzando el Estado cuando fueron dirigidos por gobiernos con énfasis redistributivo, aunque ahora Ecuador regresa a la senda del Consenso de Washington.

Estos elementos de excepcionalidad del caso peruano, particularmente al tener fuerte continuidad y profundidad, son importantes al tomar en cuenta que las élites económicas han contado con oportunidades para afirmar sus mecanismos de influencia en un contexto de crecimiento de su poder estructural sobre el Estado y los partidos, adaptándolos a un periodo democrático y con alternancia de partidos en el poder luego de un decenio autoritario (1990-2000). Gracias a esta oportunidad, aprovechada al ser un núcleo duro elitista y organizado, esta minoría selecta opera con alta dispersión política y social.

La continuidad y relativa estabilidad de la política neoliberal, rasgo que caracteriza a Perú, facilita la captura corporativa en tanto permite y justifica la concentración de la capacidad productiva en el polo minero-exportador que, al aumentar las divisas, a su vez genera la “restitución de importaciones” (González de Olarte, 2015, p. 261) y alimenta la fiebre consumista que refuerza la ideología de mercado. En paralelo, el patrón de ocupación de altos cargos decisorios del Estado por parte de personal político y tecnocrático promercado es muy acentuado, teniendo como consecuencia no solo que respalda el modelo económico, sino que lo profundiza gobierno a gobierno (Crabtree y Durand, 2017, capítulo 7). Esta práctica de nombramientos se ha institucionalizado desde 1990 en adelante con base en un acuerdo: los principales cargos económicos del Estado son ocupados por tecnócratas neoliberales (o empresarios-economistas), quienes aseguran la estabilidad macroeconómica, siendo apoyados por las corporaciones porque promocionan las grandes inversiones y les brindan garantías jurídicas. Lo mismo sucede con los organismos regulatorios, donde un requisito para ocupar cargos es compartir la ideología de mercado. Perú, por tanto, exhibe rasgos de captura cognitiva de la alta burocracia como resultado de esta estabilidad de política económica y condiciones políticas favorables a la élite corporativa (Moreno, 2013). El uso de la puerta giratoria es bastante marcado.

El ciclo político y económico peruano, y la capacidad corporativa de operar con ellos en relativa estabilidad, han contribuido a asentar esta situación de captura por parte de las élites corporativas, las principales beneficiarias del proceso de toma de decisiones. Con el fujimorismo de los noventa se inició un pacto sólido corporaciones-Estado para impulsar lo que se dio en llamar la era de “paz, orden y progreso”, uno de los lemas preferidos de Fujimori cuando intentaba perpetuarse en el poder. A partir del 2000, cuando Fujimori se fuga al Japón en medio de un escándalo de corrupción (compra de influencias), se inicia una “redemocratización” que debilita, pero no elimina, al fujimorismo como fuerza política (renovado con la entrada de Keiko Fujimori a la política), lo que ayuda a no alterar esta correlación de fuerzas favorable a las corporaciones. Además de la sobreviviencia y posterior recuperación política del fujimorismo (defensor acérrimo de los “logros económicos” y la Constitución de 1993), también la élite corporativa logró establecer alianzas con partidos y líderes con posturas radicales.

Es indicativo que se han sucedido dos gobiernos con líderes de distintos partidos políticos que se presentaron como "centro-izquierda": Alan García del APRA (2006-2011) y Ollanta Humala del Partido Nacionalista Peruano (2011-2016), que el poder económico logró cooptar, manteniendo la puerta giratoria en las principales instancias regulatorias y ministeriales del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas en particular, conocido como el superministerio por su manejo presupuestal y su tendencia a legislar en decreto todo lo concerniente al mercado. Los dos gobiernos han nombrado en dicho ministerio a tecnócratas y empresarios. Si bien se conoce poco de la manera concreta como ha funcionado la financiación corporativa de partidos (debido a la opacidad) y el *lobby* (que funciona generalmente en la sombra), se puede afirmar que estos dos mecanismos se activan con la vuelta a la democracia (*lobby* en el Congreso, sobre todo), lo que permite una política de "encausamiento" de líderes como García y Humala, que son fácilmente cooptados. Estudios sobre el caso Odebrecht demuestran que una sola corporación puede donar millones de dólares bajo la mesa a una variedad de partidos y mantener acceso preferencial al Estado para lograr influencias (Pari, 2017; Durand, 2018a).

El caso más curioso es el de Ollanta Humala (2011-2016), que llegó al poder apoyado por el Partido Trabalhista de Brasil, dirigido por Inácio "Lula" da Silva (que, a su vez, sintomáticamente, le pidió recursos a la constructora Odebrecht para financiar la campaña de Humala, donando 3 millones de dólares). Aunque Humala introdujo tímidamente algunas políticas redistributivas (cunas maternales para los pobres, becas de estudio para estudiantes universitarios, apoyos para mayores de 65 años sin pensiones), cedió ante el poder extractivista y las presiones de las corporaciones (DESCO, 2012). Ello se reflejó en políticas públicas tales como la rebaja de los estándares de fiscalización ambiental, las firmas de tratados internacionales de libre comercio con varios países, convenios de corporaciones con la Policía Nacional, las políticas de empleo juvenil con derechos recortados, la defensa del sistema privado de pensiones, las políticas tributarias y laborales promocionales para la minería, la agroindustria, la continuidad de las exportaciones textiles. No sorprende entonces que cuando estallaron conflictos sociales recurriera a un enfoque represivo para defender a la gran minería (Conga en 2011-2012, Tintaya en 2012, Tía María en 2015) (Arce, 2015, p. 45 y ss.). Esta defensa de la gran minería formal se complementa con acuerdos firmados y renovados cada año de colaboración entre la mina y la policía; esta se

instala en los campamentos y sale de ellos cuando estallan los conflictos, eliminando la neutralidad de las fuerzas del orden.[22]

El ciclo económico también facilita, incluso con mayor fuerza que el político (factores que están entrelazados), la continuidad del modelo económico (llamada "piloto automático") y el reforzamiento progresivo del poder corporativo (González de Olarte, 2012). El poder económico se ha ido concentrando en 42 grupos extractivos y financieros urbanos, basado en una alianza con políticos de diversos orígenes, tecnócratas neoliberales, ya discutida, y con los grandes medios de comunicación de masas (concentradas en dos grupos: El Comercio de la familia Miró Quesada y Radio Programas del Perú de la familia Delgado Parker) (Crabtree y Durand, 2017, pp. 119-120). El poder corporativo privado crece desde 1991 con las privatizaciones de empresas estatales (Diez Canseco, 2002) y es luego reforzado por una gigantesca ola de inversión nacional y extranjera durante el periodo del superciclo de commodities 2002-2013 (Durand y Campodonico, 2015, p. 48), que atrae multinacionales de todos los continentes. Estas inversiones están concentradas en el polo extractivo (la minería, principalmente) y en el polo urbano (finanzas, centros comerciales, construcción), siendo reforzadas por las economías delictivas, que también crecieron (Perú pasó a ser uno de los principales exportadores de cocaína y oro ilegal), operando como multinacionales del crimen. Dada la debilidad institucional del Estado peruano, las multinacionales legales e ilegales encontraron facilidades para operar.

Terminado este periodo de bonanza, el país ha mantenido tasas aceptables de crecimiento (4% en promedio anual entre 2014 y 2018), aunque se ha visto sacudido por recurrentes protestas sociales en la ciudad para cambiar ciertas políticas (contra el sistema privado de pensiones, leyes de empleo juvenil con derechos recortados, contra la corrupción y el feminicidio) y el campo (Amazonía, campamentos mineros de la costa y la sierra). En este contexto de Estado capturado, las élites han venido desplegando su poder discursivo al introducir una ideología del emprendendurismo, que exalta las iniciativas individuales empresariales del pueblo, particularmente entre "sus hermanos", los informales

[22] Veánse al respecto las informaciones del Observatorio de Conflictos Mineros en <http://conflictosmineros.org.pe/category/reporte-semestral/>.

(que representan a 70% de las empresas (DESCO, 2013; INEI, 2015), que son vistos como los "nuevos héroes del desarrollo" (Córdova, 2011). Si bien se redujo sensiblemente la pobreza monetaria (bajo de 44.6% en 2004 a 12.8% en 2013), no fue debido a un aumento importante de trabajadores formales, sino al mayor movimiento económico del país, que incluye de modo importante la economía informal y la delictiva, concentrándose esta última en actividades extractivas como el oro y la tala ilegal (Crabtree y Durand, 2017, p. 181). El hiperconsumismo ha reforzado asimismo la ideología neoliberal.

Un elemento a tener en cuenta que también es propio de Perú fueron los 10 años de represión mezclado con desindicalización durante el gobierno de Fujimori (1990). Luego siguieron políticas de "flexibilización laboral" externamente recomendadas, tendencia que se manifestó en la mayoría de los países y que han dispersado a los trabajadores (Manky, 2017), pivote de la sociedad civil.

La consecuencia política es que se hace muy difícil que las mayorías tiendan a organizarse y movilizarse al no tener tiempo ni espacio para actuar colectivamente. Los datos confirman que predominan las formas más débiles, violentas e intermitentes de movilización local y regional, más que las huelgas, que son mejor organizadas y que pueden dar lugar a movilizaciones nacionales.

Mientras que en los años ochenta predominan claramente las huelgas sindicales, a partir del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), que se "endurece" progresivamente, dado su énfasis en la represión antiterrorista y antisindical, todas las formas de movilización social disminuyen drásticamente. En ese periodo, tanto las huelgas como las protestas decaen, recuperándose recién las protestas (más que las huelgas) a partir de 1996-1997, en momentos que crece la oposición al carácter dictatorial y represivo del gobierno. A partir de la redemocratización, aumentan las huelgas y las protestas, pero en ningún momento del periodo 2000-2015 las huelgas llegan a ser la principal forma de movilización (Arce, 2019). Concluimos, por lo tanto, que en el caso peruano no se han generado formas de contrapeso popular al poder corporativo por parte de la sociedad civil.

En materia de toma de decisiones, un rasgo central es que las élites económicas y político-tecnocráticas refuerzan el decretismo. Este me-

canismo presidencialista siempre se ha usado y sintomáticamente es reincorporado en la Constitución fujimorista de 1993. De esa manera se reproduce y refuerza la tendencia del Ejecutivo a legislar por medio de decretos (Landa, 2015), pero en un contexto de "reformas de mercado". Estas reformas exigen oleadas de cambios legislativos y autorizaciones para ajustar la normatividad interna a las necesidades de la globalización económica y la lógica privatista de mercado. Todo gobierno al empezar, y luego más adelante, solicita poderes extraordinarios al Congreso para legislar y emite decretos en varias formas, mecanismo que facilita el dictado y la compra de leyes (como lo demuestra el caso Odebrecht). Este decretismo no solo se ha normalizado (en teoría es excepcional), sino que es fundamentalmente económico, combinándose con el secretismo. El resultado es que se ha normalizado la emisión de decretos leyes (DL). Entre 1990 y 2017, se aprobaron 843 DL, de los cuales 584 (60%) fueron por razones económicas, para fortalecer el libre mercado. Asimismo, se aprobaron discrecionalmente 650 Convenios de Estabilidad Jurídica para garantizar inversiones, que suman para el mismo periodo 24 000 millones de dólares y se firmaron 450 tratados y acuerdos comerciales (incluyendo 132 con paraísos fiscales) (Durand, 2018b, pp. 14, 24 y 27).

Siguiendo la misma lógica de decisiones que caen en cascada desde lo alto del sistema político y sin deliberación, se han concesionado miles de hectáreas a grandes corporaciones extractivas. A 2017, el Estado otorgó 17 millones de hectáreas a las grandes multinacionales mineras, ocupando casi la mitad del territorio de comunidades indígenas de la sierra. Asimismo, para el mismo periodo, se concesionaron 10 800 000 hectáreas a empresas petroleras concentradas en la Amazonía.[23] En el caso de la etnia amazónica Ashuar, el 100% de su territorio está concesionado, indicando a qué extremos puede llegar esta política que solo tardíamente y a regañadientes, luego de muchos conflictos, ha desarrollado formas limitadas de consulta previa. Estas decisiones concesiones procorporativas fueron tomadas en círculos cerrados, por instancias del Ejecutivo en condiciones de "caja negra", es decir, de procesos decisorios discrecionales y opacos, "que no se ven", típico de casos de captura corporativa, con la finalidad de "promover las grandes inversiones".

[23] Esta información ha sido obtenida del portal de Cooperacción <cooperación.org.pe>.

El sistema de captura largo y profundo que se desarrolla en Perú, primero en condiciones crecientemente autoritarias, luego bajo democracias “secuestradas” por el poder económico, manteniéndose el modelo económico neoliberal sin alteraciones, exhibe, sin embargo, señales de desgaste. A partir de 2016, la clase política neoliberal y las grandes empresas han sufrido un fuerte descrédito, un factor que abre una caja de Pandora en tanto tiene múltiples efectos al deslegitimar a los dirigentes y técnicos que han estado en el poder desde 1990. El país ha sufrido fuertes sacudones políticos a la caída de Fujimori y más adelante a partir del caso Lava Jato, que han llevado al Poder Judicial a iniciar procesos contra los presidentes del periodo 1990-2018, excepto el presidente provisional Valentín Paniagua en 2000-2001: Alberto Fujimori (1990-2000), Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018); todos implicados en distintos casos de colusión y corrupción. Fujimori está en prisión desde 2013; Toledo tiene pedido de extradición de Estados Unidos; García solicitó asilo en la embajada de Uruguay y cuando este le fue denegado, se suicidó antes de ser arrestado en 2019; Humala estuvo en la cárcel con prisión preventiva y la misma suerte corrió Kuczynski, todos (excepto Toledo por estar fuera del país) tienen orden de impedimento de salida de Perú (Durand, 2018a).

La situación de captura corporativa del Estado, incluyendo su variante cognitiva, por tanto, continúa facilitada por la dispersión política, la debilidad de la sociedad civil y la falta de controles y contrapesos. No obstante, enfrenta problemas de legitimidad en la medida que existe un mayor cuestionamiento de la manera como se toman las decisiones y quiénes resultan favorecidos, cuando no beneficiados con sobornos y arreglos colusivos que permiten ganancias extraordinarias a las corporaciones. Asimismo, cada cierto tiempo ocurren grandes movilizaciones locales o regionales con fuerte participación de los pueblos indígenas que raramente se articulan con el mundo urbano-sindical.

Conclusiones

La captura del Estado por parte de los grandes intereses económicos, hoy representados por las corporaciones modernas (multinacionales y grupos de poder económico nacionales), que ejercen una influencia indebida y/o excesiva para generar políticas que los protegen y favorecen, es el tema de fondo que discutimos en este trabajo.

Para entender la captura, empezamos releyendo el proceso político latinoamericano de las últimas décadas, identificando tres ciclos: uno de captura corporativa neoliberal, que empieza en la crisis de la deuda externa de los años ochenta, en el que se introdujo el nuevo paradigma económico que fortaleció a las corporaciones; uno segundo, en el que cambia la correlación de fuerzas renegociando o reduciendo el poder corporativo con base en el control del Estado, y que se manifiesta en parte del continente (en países grandes, medianos y pequeños) cuando surgen gobiernos radicales a fines de 1990; y un tercer ciclo en el que este bloque radical se debilita considerablemente, ocurriendo procesos de recaptura corporativa del Estado en importantes casos, lo que, sumado a los países que "no se movieron" del Consenso de Washington, el eje de la Cuenca del Pacífico, señalan un reforzamiento económico y político del poder corporativo, pero en condiciones en que las élites del poder tienen mayores dificultades para legitimarse. Se hace más evidente que estas élites defienden un *statu quo* que genera desigualdades, convive con la corrupción y la evasión fiscal masiva, y que, en última instancia, al hacer más regresivo el sistema tributario, hace muy difícil construir un pacto social moderno viable. El desgaste neoliberal, el cuestionamiento a la idea de que todos tienen derechos y oportunidades, que las políticas las emiten gobernantes elegidos por el pueblo y técnicos que piensan primero en el país, es hoy más fuerte, en parte porque el poder real ha sido desnudado. Ahora bien, a pesar de ello, América Latina pasa por un ciclo en el que se evidencia la sensible reducción del campo radical y socialdemócrata, cuyos paradigmas también son cuestionados y cuestionables. Ello parece abrir una fase temporal de "vacío de ideas" que puede ser llenada por nuevas corrientes, sea porque se refunda el neoliberalismo o porque surgen otras respuestas redistributivas y nacionalistas de derecha o izquierda de nuevo tipo.

La situación de captura del Estado que hoy vive con más intensidad América Latina se basa en el acentuamiento de asimetrías de poder, siendo más fuerte e intenso mientras más alta sea la concentración del poder económico corporativo, más alta sea la concentración de poder decisional en las élites políticas y su discrecionalidad caudillista y/o tecnocrática, y más desorganizada y poco propensa a la movilzación efectiva sea la sociedad civil. Estas condiciones de captura corporativa extrema se dan en algunos países, como el caso de Perú, pero hoy cada vez más países se acercan a esta situación.

Se ha llegado a este *statu quo* por una serie de razones, siendo una importante el hecho de que las corporaciones despliegan y organizan tanto su poder económico-organizativo, transformando internamente las corporaciones con nuevas gerencias que "cubren todos los ángulos de su accionar", como su poder instrumental e ideológico. Han aprendido a usarlo y, a medida que pasan por variaciones del ciclo político, como las tendencias actuales de América Latina lo demuestran, se vuelven más efectivos, aunque también deben ser convincentes y mantener su legitimidad como símbolos de la modernidad, héroes del desarrollo, indispensable factor del crecimiento. Esta es una cuestión de agencia a tener en cuenta.

El poder instrumental se hace visible en la combinación que hacen de cuatro instrumentos que les garantizan acceso e influencia para que el Estado tome decisiones que los favorecen particularmente: el soborno, la financiación de campañas electorales, el *lobby* y la puerta giratoria. A ello se podría sumar un quinto: las campañas mediáticas. Cada corporación individualmente, y cada gremio empresarial colectivamente, combina el uso de estos recursos según las normas y la cultura de cada sistema político y las oportunidades que se le presentan para actuar de modo que pueda comprar o dictar leyes.

En este trabajo nos hemos dedicado a analizar los factores generales que configuran la situación de captura del Estado y los instrumentos de poder de modo general. Queda aún por realizar un análisis comparativo por países, para identificar variaciones de situaciones de captura y análisis de por qué se pueden revertir o se pueden recapturar, es decir, explicar a partir de casos concretos las vueltas del ciclo político visto desde el ángulo de la captura que aquí hemos tratado de sistematizar. Asimismo, nos hemos abocado a enfocarnos en quien consideramos el principal ac-

tor captor, las corporaciones, sin analizar otras formas de captura donde pesan más los actores políticos (familias, partidos, caudillos).

Hay entonces "mucho pan por rebanar", pero al menos avanzamos en analizar el fenómeno de captura del Estado, que esperamos sirva para entenderlo mejor, ya que tanta relevancia continental viene adquiriendo por el predominio que muestran las corporaciones y sus aliados a nivel de gobiernos, pero que es también parte de una discusión a nivel global. Cabe terminar estas reflexiones señalando que el común denominador es el fortalecimiento a niveles nunca vistos de las grandes corporaciones y la adopción de políticas neoliberales que les permiten reinar a ese nivel por medio de ejecutivos cada vez más fuertes y sociedades civiles débiles.

Queda claro que a nivel nacional, continental y global, este poder económico debe ser contrarrestado o, como mínimo, mejor vigilado. En todo caso, es obvio que un avance en esta dirección alternativa al *statu quo* hace necesario armar alianzas de varios actores sociales en la sociedad civil, mejorando sus niveles de articulación, y desde ahí mejorar las formas de representación política y la capacidad para articular las protestas con propuestas. Esas alianzas deben incluir a los "emprendedores" para convertirlos en sujetos de políticas públicas, y que estas sean lo suficientemente amplias como para incorporar, además de a los trabajadores, a los pueblos indígenas, a los consumidores y a los pensionistas. Ello requiere elaborar formas alternativas de comunicación.

A partir de esa nueva dinámica se pueden enfrentar otros temas pendientes de solución como la neutralización de los instrumentos de captura: la financiación electoral corporativa, los *lobbies* en la sombra y el uso indiscriminado de la puerta giratoria. Asimismo, se requiere un mejor entendimiento de la mecánica del soborno empresarial y la corrupción legal. Finalmente, pensamos que no basta tomar los gobiernos, sino caminar a la refundación del Estado para darle autoridad en el verdadero sentido de la palabra; para ello debe ser eficiente y transparente (algo no logrado en el periodo del giro a la izquierda) y para llegar a ese punto se requiere avanzar en la justicia fiscal.

Referencias bibliográficas

ACEVEDO ROJAS, J. (2017). *En política no hay vacíos: sistema de medios y sus implicancias para la democracia*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALARCO, G. (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En DESCO, *Perú hoy: la gran continuidad*. Lima: DESCO.

ALARCO, G. (2018). Tecnocracia, modelo económico y corrupción. *Quehacer*, segunda época, 1. Lima, septiembre-noviembre.

ARCE, M. (2019). *Base de protestas sociales del Perú. Dataset*. Columbia: University of Missouri. Disponible en <http://web.missouri.edu/~arcem/>.

BANCO MUNDIAL y Vice Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción en Colombia*, borrador de discusión. Bogotá: Vice Presidencia de la República de Colombia.

BECERRA, M. y Mastrini, G. (2017). Concentración y convergencia de medios en América Latina. *Communiquer*, 20, pp. 104-120.

BENTLEY, A. (1967). *The Process of Government*. Cambridge: Harvard University Press.

BIRLE, P. *et al.* (eds.). (2007). *Élites en América Latina*. Berlín: Instituto Iberoamericano.

BOTTOMORE, T. y Brym, R. (eds.). (1989). *The Capitalist Class*. Nueva York: New York University Press.

BOUWEN, P. (2004). The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. *Journal of Common Market Studies*, 42(3), febrero, pp. 473-495.

CABRAL, M. y Oliveira, R. (2017). *O príncipe: Uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht*. Amazon Kindle Edition.

CAMERON, M. (2018). *The Return of the Oligarchy in Latin America*. Ponencia preparada para el XIV Encuentro de Derechos Humanos de la PUCP, Lima, 4-8 de junio.

CANNON, B. (2018). *Elite Theory and the "New" Latin American Right: Reaching Beyond the Political*. Department of Sociology, Maynooth University.

CARDOSO, F. H. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CASAS-ZAMORA, K. (2015). *Paying for Democracy*. Oxford: ECPR Monographs.

CASTELLANI, A. (2018). *Lobbies* y puertas giratorias: los riesgos de la captura en la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, agosto-septiembre.

CASTELLS, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

CENTENO, M. A. (2015). Max Weber y el Estado latinoamericano. En A. Morcillo Laiz y E. Weisz (eds.), *Max Weber en Iberoamérica* (pp. 397-418). México: CIDE y FCE.

CODATO, A. y Espinoza, F. (eds.). (2018). *Élites en las Américas. Diferentes perspectivas*. Curitiba: UFPR-ABEU.

COEN, D. y Richardson, J. (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.

COOPERACCIÓN. (2017). *Informe de concesiones mineras*. Lima: Cooperación.

CÓRDOVA, D. (2011). *Los nuevos héroes peruanos: lecciones de vida de los emprendedores*. Lima: Planeta.

CORTÉS, H. y Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Madrid: Oxfam Intermon.

CRABTREE, J. y Durand, F. (2017). *Élites del poder y captura política*. Lima: Red para las Ciencias Sociales.

CULPPEPER, P. D. (2015). Structural Power and Political Science in the Post-Crisis Era. *Business and Politics*, 17(3), pp. 391-409.

DAHL, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

DAL BÓ, D. T. (2003). Capture by Threat. *Journal of Political Economy*, 11(5), pp. 1123-1154.

DE SOTO, H. (1986). *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Desarrollo.

DEL SOLAR, F. (2008). Transparencia, corrupción y acceso a la información pública en Chile". En V. Tanzi et al., *Las termitas del Estado: ensayos sobre la corrupción, transparencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

DESCO. (2012). *La gran continuidad*. Lima: DESCO, Serie Perú Hoy.

DESCO. (2013). *El Perú subterráneo*. Lima: DESCO, Serie Perú Hoy.

DIEZ CANSECO, J. (2002). *Balance de la inversión privada y privatización (1990-2001): objetivos y resultados*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

DOMÍNGUEZ, J. I. (1998). Free Markets and Free Politics in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), octubre, pp. 70-84.

DURAND, F. (2011). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

DURAND, F. (2017). *Los Doce Apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DURAND, F. (2018a). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y OXFAM.

DURAND, F. (2018b). Decretismo y captura: un breve balance con referencia al decretismo económico. Documento de trabajo, FES, junio.

FAIRFIELD, T. (2015). *Private Wealth and Private Revenue*. Cambridge University Press.

FICHTER, M. (2013). *Recasting the Dice: Toward Strengthening Democratic Control of the Power of Trasnational Corporations*. Berlín: FES International Policy Analysis.

FLETCHER, T. (2016). *The Naked Diplomat: Understanding Power and Policies in the Digital Age*. Londres: William Collins.

FOWERAKER, J. (2018). *Demistifying Democracy in Latin America and Beyond*. Nueva York: Lynne Rienner.

FOWERAKER, J. y Trevizo, D. (eds.). (2016). *Democracy and Its Discontents in Latin America*. Nueva York: Lynne Reinner.

FREEDMAN, D. (2014). *The Concentration of Media Power*. Londres: Bloomsbury Academic.

FUCHS, D. (2007). *Business Power and Global Governance*. Nueva York: Lynne Reinner.

FUENTES-KNIGHT, J. A. (2011). *Rendición de cuentas*. Tegucigalpa: F&G Editores.

FUENTES-KNIGHT, J. A. (2016). *State Capture and Fiscal Policy in Latin America*. Ponencia presentada en el Centre for Latin American Studies, Oxford University.

GAGÓ, V. (2014). *La razón neoliberal: economía barroca y pragmática popular*. Buenos Aires: Editorial Limón.

GARAY, L. J. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá, trabajo inédito.

GARAY, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: el caso de Colombia*. Bogotá: Vortex/ICTJ.

GARÍN, R. y Morales, P. (2016). *Élites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria*. Santiago: Centro de Análisis y Inversión Política, documento de trabajo.

GATES, L. C. (2009). Theoryzing Business Power in the Semi-Periphery: Mexico. *Theory and Society*, 38(1), enero, pp. 57-39.

GONZALES DE OLARTE, E. (2012). La economía política peruana de la era neoliberal: 1990-2006. En Y. Murakami (ed.), *Dinámica político-económica de los países andinos* (pp. 295-342). Lima: CIAS e Instituto de Estudios Peruanos.

GONZÁLEZ DE OLARTE, E. (2015). *Una economía incompleta: Perú 1950-2007*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

GRINDEL, M. S. y Thomas, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GUDYNAS, E. (2018). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Montevideo: CEDIB.

HELLMAN, J. y Kaufmann, D. (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance & Development*, 38(3), enero.

HIGLEY, J. y Gunther, R. (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

IDEA (2017). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Disponible en <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics-in-latin-america/index.cfm>.

KAUFMANN, D. y Vicente, P. C. (2011). Legal Corruption. *Economics & Politics*, 23(2), junio, pp. 195-219.

KAY, J. (2015). *Other People's Money: The Real Business of Finance*. Nueva York: Public Affairs.

KINGSTONE, P. (2011). *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*. Nueva York: Routledge.

KLEIN, N. (2007). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós Ibérica.

KUPFERSCHMIDT, D. (2009). *Illicit Political Finance and State Capture*. Estocolmo: International IDEA, discussion paper, agosto.

KWAK, J. (2014). Cultural Capture and Financial Crisis. En D. Carpenter y D. Moss (eds.), *Preventing Capture: Special Interests Influence in Legislation and How to Limit It*. Cambridge: Harvard University Press.

LATINOBARÓMETRO. (2017). *Informe 2017*. Corporación Latinobarómetro.

LAZZARINI, S. G. (2011). *Capitalismo de lazos: os donos do Brasil e suas conexoes*. Sao Paulo: Campus.

LEVISTKY, S. y Roberts, K. (eds.). (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LÓPEZ, S. (2011). La captura del Estado. *La República*. 6 de agosto, p. 12.

LUKES, S. (2005). *Power: A Radical View*, 2da. ed. Nueva York: Palgrave McMillan.

MAKKAI, T. y Braithwaite, J. (1992). In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture. *Journal of Public Policy*, 12(1), enero-marzo, pp. 61-78.

MANKY, O. (2017). *Trabajo y sociedad: estudios sobre el mundo del trabajo en el Perú*. Lima: CISEPA y Fondo Editorial de la PUCP.

MANZETTI, L. (2009). *Neoliberalism, Accountability and Reform Failure in Emerging Markets: Eastern Europe, Russia, Chile and Argentina*. Pennsylvania: Penn State Press.

MARANDICI, I. (2017). *Oligarchic State Capture in Post-Communist societies*. Rutgers University, Doctoral Dissertation, Department of Political Science.

MARTINI, M. (2014). *State Capture: An Overview*. Transparency International.

MAYOL MIRANDA, A. (2003). La tecnocracia: falso profeta de la Modernidad. *Revista de Sociología*, 17, pp. 95-123. Universidad de Chile,.

MAYORGA, F. y Córdova, E. (2004). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Ginebra: Working Paper NCCR Norte-Sur IPE.

MEMBREÑO-CEDILLO, M. A. (2007). *Qué se entiende por captura del Estado*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción.

MORENO, P. A. (2013). *El impacto de factores políticos en la autonomía de los organismos reguladores (2000-2011): una aproximación en el caso de OSIPTEL*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

NEGRETTO, G. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 167, octubre-noviembre.

NORTH, L. L. y Clark, T. (eds.). (2018). *Dominant Elites in Latin America: From Neoliberalism to the Pink Tide*. Londres: Palgrave.

O'DONNELL, G., Iazzeta, O. y Quiroga, H. (eds.). (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

OMELYANSHUK, O. (2001). *Explaining State Capture and Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*, paper. Budapest: Central European University.

OSZLAK, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico*, 21(84), enero-marzo.

PARI, J. (2017). *Estado corrupto*. Lima: Planeta.

PELTZMAN, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. J*ournal of Law and Economics*, 19(2), pp. 211-240.

PESIC, V. (2009). State Capture and Widespread Corruption in Serbia. *CEPS Working Documents*, 262, febrero.

PICKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.

PORTES, A. y Hoffman, K. (2003). The Latin American Class Structure: Their Composition and Changes during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review*, 38(1), pp. 41-82.

POSADA-CARBÓ, E. y Malamud, C. (2005). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. Londres: Institute for the Study of the Americas, the University of London.

QUIJANO, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

ROBERTS, K. (2003). Social Inequality without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative Development*, 36, invierno, pp. 3-33.

ROBINSON, W. I. (2008). *Latin America and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective*. Johns Hopkins University Press.

ROBLES-RIVERA, F. (2012). Los dueños de la palabra en Costa Rica. *Rupturas*, enero-junio, pp. 144-151.

ROMERO, J. J. (2008). ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. *Revista Chilena de Derecho*, 35(1), pp. 9-35.

SACHS, J. (2011). *The Prize of Civilization: Remembering American Prosperity and Virtues*. Nueva York: Vintage.

SANBORN, C. y Portocarrero, F. (eds.). (2008). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Universidad de Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

SANFUENTES, A. (1984). Los grupos económicos: control y políticas. *Estudios CIEPLAN*, 15, diciembre, pp. 131-169.

SCHERER, A. G., y Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), pp. 899-931.

SCHIFFRIN, A. (ed.). (2017). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. Washington, D.C.: Center for International Media Assistance.

SCHNEIDER, B. R. (2016). *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SERRAFERO, M. (2015). *Exceptocracia: ¿confín de la democracia?* Buenos Aires: Lumiere Ediciones.

SORJ, B. (2007). Sociedad civil y Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 210, julio-agosto, pp. 126-140.

STEFANONI, P. (2018). Biblia, buey y bala… recargados. Jair Bolsonoro y la ola conservadora en Brasil y Argentina. *Nueva Sociedad*, 278, noviembre-diciembre.

STEFFAN, H. D. (s/f). *El socialismo del siglo XXI*. México. Disponible en <www.rebelion.org/docs 121968.pdf>.

STIGLER, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, 2(1), primavera, pp. 3-21.

TÁVARA, J. I. (2004). *Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia*, trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre "Corrupción y Vicios Públicos", Casa Sur, Lima, septiembre.

VOGEL, D. (1987). Political Science and the Study of Corporate Power. A Dissent from the New Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science*, 86(1), pp. 38-54.

WAXENECKER, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura del Estado?* Heinrich Böhl Stiftung, Ediciones Böll.

WEDELL, J. R. (2009). *Shadow Elites: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Markets*. Nueva York: Basic Books.

WINTERS, J. y Page, B. I. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

WOLFF, J. (2016). Business Power and The Politics of Post-Neoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Journal of Politics and Society*, 58(2), pp. 124-147.

YAKOVLEV, A. (2006). The Evolution of Business: State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe Asia Studies*, 58(7), noviembre, pp. 1033-1056.

Tres periodos de relaciones entre las élites y el Estado: una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador*

Thomas
Chiasson-LeBel

El tema de las élites vuelve a tomar un lugar importante dentro de las reflexiones sobre el desarrollo económico y político de los países latinoamericanos. El asunto había perdido foco con la llegada de los gobiernos de izquierda en la región (1998-2014), periodo en que prevaleció el análisis sobre la resistencia al neoliberalismo por parte de los movimientos sociales y sobre su relación con gobiernos que prometían adoptar un programa económico distinto, basado en la recuperación del rol del Estado para la activación del desarrollo económico. Sin embargo, desde 2015, los partidos de izquierda han ido perdiendo el terreno ganado. Algunos con derrotas electorales, otros en procesos institucionales cuestionables y otros más por una combinación de ambos. Entre los que se mantienen en el gobierno, hay quienes han recurrido a procedimientos constitucionales igualmente cuestionables para mantenerse en el poder. Por otra parte, con su grupo medular, el retorno de la derecha al gobierno revela un renovado empoderamiento de las élites (Gibson, 1992). Por tanto, el devenir de la situación ha generado que las élites económicas y su ejercicio político retomen importancia, tanto a nivel de la política *per se*, como a nivel del análisis teórico sociopolítico de la región.

Como se ve, la atención sobre las élites no es nueva. Fue detonante de reflexiones importantes en la década de 1960, a través de perspectivas que intentaban fundamentar el desarrollo de burguesías nacionales argumentando su necesidad para liderar procesos de modernización y, en las décadas posteriores, porque muchos grupos de poder económico respaldaron a las dictaduras militares con el fin de contener la amenaza socialista y de encontrar nuevos acuerdos que resolvieran las tensiones entre sus propias fracciones. Tal apoyo daba cabida a cuestionar, desde las perspectivas liberales, la voluntad de las élites económicas para permitir una transición democrática y la necesidad de ello para mantener la estabilidad de las nuevas democracias. Las presiones alrededor del cambio hacían crecer las preguntas sobre la actitud potencialmente re-

* Este texto ofrece una interpretación teórica distinta de estudios originalmente publicados en inglés: Thomas Chiasson-LeBel (2016), Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A Weapon of Class Conflict. En *The Extractive Industries and Society*, 3(4), pp. 888-901, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006>; y Thomas Chiasson-LeBel (2018), Watching over the Right to Turn Left: The Limits of State Autonomy in Pink Tide Venezuela and Ecuador", en P. C. Gray (ed.), *From the Streets to the State: Changing the World by Taking Power* (pp. 64-92), Nueva York: SUNY Press.

activa de las élites con respecto a la transición. Y ahora, con el declive de los gobiernos de izquierda, se renueva el interés por las élites económicas y se busca entender si su actitud democrático-política ha cambiado.

Una de las dificultades en la discusión sobre las élites y su relación con la sociedad y el Estado viene de mantener concepciones estáticas. Está la visión liberal según la cual el Estado es un aparato neutral tomado por élites que compiten para utilizarlo como herramienta de aplicación de su propio programa. No obstante —y es el argumento que aquí se planteará—, es necesario evaluar la autonomía real del Estado con respecto a dichas élites y a otros sectores sociales. Si bien se puede reconocer la independencia formal del Estado, porque estrictamente no pertenece a las élites económicas, es importante analizar aquella relación, pues a distintos periodos históricos corresponden en mayor o menor grado las diferentes concepciones de las élites y de los vínculos con el Estado.

Este capítulo, mediante un estudio comparativo de los casos de Venezuela y Ecuador, identificará los principales cambios en la relación de las élites con el Estado en tres periodos distintos y, así, profundizará en la interpretación teórica de su evolución. Con esto se demostrará el valor de mantener una perspectiva que no vuelva al entendimiento de las élites en competencia, sino que las conciba en una red de vínculos y relaciones, y se ahondará también en la comprensión de las dificultades que han tenido los gobiernos de la más reciente ola de izquierda para avanzar con su programa.

El capítulo inicia con una presentación general de la teoría clásica de las élites y continúa con una discusión sobre el corporativismo en las décadas de 1960 y 1970, ejemplificado con los casos venezolano y ecuatoriano. La siguiente parte brinda una perspectiva relacional sobre las élites, que se aplica para entender el giro hacia la austeridad de los ochenta y el neoliberalismo en los noventa en ambos casos de estudio. Finalmente, se incluye el análisis de las élites y su interacción con los gobiernos de esta reciente ola de izquierda.

Algunos fundamentos teóricos sobre las élites

Las teorías clásicas sobre las élites se centran en la competencia y la negociación que se da entre los grupos que dirigen esferas de poder. Estas teorías tienen origen en la sociología de Pareto, según la cual toda sociedad se compone de dos categorías fundamentales: las masas y las élites. Las élites son comprendidas como grupos restringidos que ejercen un control decisivo sobre las esferas sociales más importantes; así la élite gobernante, la que influye en los negocios, etc. En cada sociedad no hay solo una, sino varias élites que compiten y ven surgir otras nuevas de las masas —a las cuales a veces integran y a veces combaten. Tal concepción se aproxima a los procesos sociales por medio del estudio de una dinámica de competencia entre élites, pues parte de la idea de que la complejidad de la sociedad solo permite a las masas elegir entre seguir a uno u otro grupo de poder.

Esta idea general fue retomada por C. Wright Mills (2000 [1956]) y puesta al frente de la sociología estadounidense de la posguerra. Esperando que su entendimiento despertara la consciencia de las masas, Wright Mills sostuvo que las élites de Estados Unidos, en los campos más fundamentales —el militar, el empresarial y el político–, tendían a agruparse en un círculo único de “élite de poder” desde donde imponían su yugo sobre todos los demás.

Poco después, sin compartir la voluntad reveladora de Wright Mills, una concepción similar fue retomada y aplicada sobre América Latina por la teoría de la modernización. En los años sesenta, Seymour Martin Lipset (1967) buscó explicar cuáles eran las características de las élites que lograban extraer a su sociedad de la condición tradicional para conducirlas a la modernidad. Inspirado por Max Weber y Talcott Parsons, estudió comparativamente los valores de las élites en distintas sociedades para entender cómo aquellas que tenían valores más cercanos a la “ética protestante” contribuían al desarrollo capitalista, mientras que las que carecían de ellos tendían al estancamiento.

De manera similar, Rostow (1961) buscó identificar las condiciones favorables para la transición de una élite tradicional, apegada a valores

precientíficos, a una élite moderna que utilizara la ciencia para el mejoramiento continuo de los procesos productivos y llegara al punto en que la inversión privada transformara el crecimiento económico en un estado normal de la sociedad. Según Rostow, una élite *modernizante* es esencial para la modernización de toda su sociedad. De acuerdo con él, las presiones geopolíticas —amenazas de invasión extranjera, por ejemplo— incentivan la creación de coaliciones nacionalistas que acaban por impulsar la modernización (Rostow, 1961, pp. 25, 41) y, afirma, los militares juegan un papel clave en la formación de tales coaliciones (p. 42). De manera poco sutil, la lectura histórica que el autor propone permite justificar las presiones imperialistas y los gobiernos militares, haciéndolos ver como factores favorables para la modernización.

Dentro de estas discusiones, las élites económicas no son solo el objeto de análisis, sino también el sujeto histórico que protagoniza la transición hacia la modernidad. Las élites políticas y las del sector militar juegan el rol de proveer las condiciones necesarias para el surgimiento de aquella élite capitalista responsable del proceso de modernización. Sin embargo, los gobiernos militares no han garantizado la generación de tales condiciones y, cuando lo han hecho, nada asegura la aceptación y participación de las cúpulas económicas. En gran parte de América Latina las élites militares se apoderaron del Estado en las décadas de 1960 y 1970 y, si bien muchas lo hicieron con el respaldo de las élites económicas, ciertos gobiernos militares adoptaron programas desarrollistas que causaron tensiones con las fracciones que dominaban las economías nacionales.

Las perspectivas clásicas enfocan todo entendimiento de las dinámicas de poder y la evolución de las sociedades a la competencia entre las principales cúpulas —la militar o la de gobierno, por ejemplo— y facciones de la élite económica. Y por eso eluden la importancia de las relaciones que permiten a las élites dominar a las masas. No obstante, el análisis clásico revela una cierta realidad de la época: el poder de los grupos dominantes estaba amenazado sobre todo por otras élites, porque era entre ellas que se pactaba y se ajustaba lo necesario con tal de mantener su condición de superioridad y el control de las masas.

Competencia-negociación entre las élites:
el corporativismo en las décadas de 1960 y 1970

El concepto de corporativismo creció entre los años sesenta y setenta, justamente porque parecía idóneo para describir las dinámicas de negociación en América Latina. Allí, el corporativismo describe un sistema de representación de intereses en el que decisiones determinantes para la sociedad son tomadas por una cúpula de dirigentes, cada uno respaldado por un sector de la sociedad (Arenas, 2006; inspirada de Schmitter, 1987).

La legitimidad de cada dirigente frente a sus representados resulta de su capacidad de presentar y obtener condiciones que los beneficien. Frente al Estado, la legitimidad deriva del potencial que tenga para monopolizar la representación de los integrantes de su sector bajo ciertas demandas. Institucionalizado en países latinoamericanos con sistemas parlamentarios y gobiernos militares por igual (Panitch, 1980, pp. 160-161), este sistema de representación de intereses da forma a las decisiones relevantes —sobre programas de desarrollo económico, esencialmente— y permite que las élites de cada categoría negocien entre ellas los temas necesarios para preservar una cierta estabilidad entre elecciones, mediante el contrapeso de intereses o, bajo gobiernos militares, para mantener un vínculo con la sociedad pese a la falta de consulta democrática.

El corporativismo representa una puesta en práctica de la concepción expuesta más arriba: las élites disputan entre sí, pero sostienen un acuerdo mínimo para mantener a las masas alejadas del control de las principales instituciones. Así, la teoría ofreció un punto de partida para describir la articulación política de las relaciones élites-Estado en los años sesenta y setenta.

Las negociaciones corporativistas entre élites en Venezuela

El corporativismo, pese a sus limitaciones, es idóneo para describir las relaciones que existían en Venezuela entre las élites y el Estado. Al salir de la dictadura, a finales de la década de 1950, distintas élites del país firmaron pactos para organizar el retorno a la democracia. El más conocido, el Pacto de Punto Fijo (1958), se estableció entre los dirigentes de los principales partidos políticos, quienes plantearon la necesidad de establecer un programa mínimo común y el respeto de los resultados electorales para evitar el regreso de un gobierno militar. Sin embargo, a la raíz misma del pacto, surgió la voluntad de fomentar una dinámica de negociación entre élites que excluyera a ciertas fuerzas populares. El Partido Comunista, aun cuando sus fuerzas habían contribuido de manera importante al derrocamiento de la dictadura, quedó fuera (Karl, 1987). Este acuerdo, que valió a Venezuela el calificativo de “democracia pactada” (Levine, 1973), funcionó lo suficiente para ubicarlo entre los pocos países de América Latina que no vivieron una dictadura durante las décadas de 1960 y 1970, pero cobró el precio de la represión a cualquier movimiento que se sospechara simpatizante de la guerrilla.

El Pacto de Punto Fijo no fue el único de este tipo. Se firmó también, en 1958, el Avenimiento obrero-patronal, un acuerdo entre la cúpula empresarial, que estaba representada por Fedecámaras, una federación de cámaras de la producción sumamente centralizada, y la cúpula del movimiento sindical de la época (Villasmil Prieto y Carballo Mena, 1998, pp. 121-123; Lauriño Torrealba, 2008). Con este pacto se insistía en que para lograr el desarrollo del país era necesaria la paz laboral, misma que requería temperar los conflictos laborales por medio de la conciliación. Tal política dio como resultado décadas sin huelga general y muy pocos paros laborales (Arrieta Álvarez e Iranzo, 2009, p. 65).

La eficacia de estas negociaciones resultó de varios elementos. Primero, las partes involucradas se organizaban de manera muy centralizada. Del lado empresarial, en los años cuarenta se formó Fedecámaras, federación que en algún momento llegó a incluir a las cámaras de la producción de casi todos los sectores de todas las regiones del país (Moncada, 1985). Las ideas de los fundadores de Fedecámaras respondían a

las teorías de la modernización, pues apuntaban hacia la necesidad de conformar una "burguesía encargada de transformar el país mediante la alteración del sistema feudal prevaleciente" (Gil Yepes, 1981).[1]

De manera similar, el movimiento sindical estaba muy centralizado. La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), reconstituida al término de la dictadura, se tornó en la representante monopólica de los trabajadores y del sector popular. En la década de 1960, la CTV y el partido Acción Democrática, organizaciones que seguían políticas alineadas con la Alianza para el Progreso, excluyeron de sus filas a las facciones pro-Cuba y de otras tendencias socialistas. Los sindicatos, inspirados por las distintas tendencias socialistas excluidas, y los asociados a las tendencias demócrata-cristianas se volvieron minoría frente a la CTV, que, pese a una forma de gestión poco democrática, para los años ochenta agrupaba al 85% de los trabajadores sindicalizados (Salamanca, 1998, p. 137).

La centralización de dichas organizaciones de clase contribuyó al éxito del corporativismo. Las élites se reunían en comisiones convocadas por el Estado, muchas veces por el mismo Ejecutivo, para decidir las líneas del modelo de desarrollo del país. Así se negoció, por ejemplo, la nacionalización del petróleo, medida que recibió el apoyo no solo de los trabajadores, sino también de Fedecámaras (Gil Yepes, 1978, pp. 211-212).

Las concesiones a los trabajadores fueron esenciales para lograr la autoridad de las élites sindicales dentro de un movimiento poco democrático. Los empresarios unidos en Fedecámaras preferían hacer ciertas concesiones de tipo socialdemócrata, negociadas con las élites de la CTV, en un régimen laboral poco flexible, para evitar el crecimiento del movimiento socialista. A cambio, la dirigencia de la CTV controlaba a sus miembros para evitar las huelgas.

En Venezuela contribuyó también el hecho de que el Estado se beneficiaba de una fuente de recursos autónomos de las élites económicas locales proveniente, sobre todo, de las ganancias del petróleo. Esto le daba el poder de distribuir la renta petrolera para apaciguar ciertos conflictos, sin alterar fundamentalmente las estructuras que mantenían la posición de las élites económicas.

[1] La traducción de los textos originales en inglés es del autor.

Durante este periodo, la competencia-negociación entre las cúpulas políticas, económicas y sindicales permitió el acuerdo para la nacionalización del sector del aluminio, el acero y el petróleo, con el que las élites llevaron a cabo el programa de industrialización más importante de la historia del país. Y no fue sino hasta la crisis económica de los años ochenta que esta dinámica se alteró fundamentalmente.

La competencia-negociación entre las élites en Ecuador

En Ecuador, las décadas de 1960 y 1970 estuvieron marcadas por una dinámica diferente. Una democracia débil que, hasta 1979, excluyó de las votaciones a las personas analfabetas y, consecuentemente, tuvo una baja participación electoral, mantuvo la alternancia de gobiernos militares que perseguían programas *desarrollistas* de distintos matices. Sin embargo, los rasgos de una dinámica política negociada entre élites se encuentran también en este caso.

Pablo Ospina Peralta (2016) describe la evolución del Estado ecuatoriano entre las décadas de 1920 y 1960 como la consolidación de un Estado transformista; es decir, un Estado en el cual las negociaciones entre las principales élites fomentaron una transición al capitalismo y lograron acuerdos y ajustes que permitieron el cambio sin que estallara una revolución: "Había condiciones favorables para que las oligarquías de cada región privilegiasen acuerdos con las oligarquías vecinas en momentos de crisis" (Ospina Peralta, 2016, p. 52). Las negociaciones entre las oligarquías de la sierra del Ecuador, cuya producción estaba dirigida mayormente hacia el mercado interno, y las de la costa, históricamente organizadas alrededor de la exportación de productos agrícolas, permitieron una evolución política sin un derramamiento de sangre comparable al de otros países de la región.

Pese a que su acercamiento parte de un análisis basado en las élites, Ospina Peralta estudia el poder de las cúpulas de una manera relacional, entendiéndolo desde las tensiones que se dieron entre las élites y sus subalternos. Las cúpulas de cada región mantenían su poder mediante represión, políticas clientelares y la reorganización de sus produccio-

nes, lo que causaba altibajos en la capacidad de las élites para avanzar su agenda frente a las regiones vecinas. Esto marcó un ritmo en el balance de fuerzas entre élites de regiones distintas, abriendo espacio para que las fuerzas armadas ganaran autonomía frente a cada facción regional, lo que explica por qué las instituciones militares se utilizaron poco para reprimir y ejecutar matanzas.

David Parker Hanson identifica una dinámica similar al final de los años cincuenta y al inicio de los sesenta. En la conclusión de su trabajo de investigación sobre esta época dice: "¿Quién gobierna? El panorama general es elitista. Las élites parecen tener un acceso privilegiado a posiciones de gobierno. Los resultados se pueden entender en términos del interés propio de quienes toman las decisiones" (Hanson, 1971, p. 317). Este autor señala que "a mayor poder de decisión económica y política que tiene un puesto político, mayor probabilidad que sea un empresario quien lo ocupa" (p. 320). En esta época, las élites económicas ocupaban directamente los puestos en el gobierno y, parafraseando a Hanson, además de las tensiones regionales, la autonomía relativa del Estado se derivaba del hecho de que las élites, en control de las decisiones importantes, tendían a provenir de conglomerados de la costa, muy diversificados. Estos conjuntaban empresas con intereses lo suficientemente diversos para que sus decisiones no fueran vinculadas a ganancias puntuales de un negocio específico, sino a mantener su posición general. Fue precisamente la integración diagonal de negocios distintos la que aseguraba que sus dirigentes, ocupando puestos políticos, tuvieran cierta distancia con respecto a sectores específicos y tomaran decisiones dirigidas a la reproducción de la economía en general y no solo de su propia fracción.

La situación empezó a cambiar a mediados de los años sesenta, mientras se daba una mayor participación de las élites militares en asuntos del Estado e iniciaron las alternancias entre dictaduras y gobiernos elegidos "democráticamente". La concentración de recursos manejados por las élites económicas y su capacidad de convertirlos en influencia política frenaron las estrategias de modernización avanzadas por los gobiernos militares. Como punto central en la determinación de las políticas, se estableció la negociación-competencia entre las cúpulas económicas y la militar, excluyendo a los sectores populares. Liisa North (1985) demuestra bien que las presiones y negociaciones que rodearon las dos reformas agrarias —en 1964 y 1973— planteadas por gobiernos militares fueron desviadas por las élites económicas, las cuales, pese a su división regio-

nal, se unieron en defensa de la propiedad privada. North señala que "la clase terrateniente manejó las dos reformas agrarias de tal forma que las convirtió en lo opuesto: una contrarreforma" (North, 1985, p. 441).

El descubrimiento de reservas de petróleo en el oriente ecuatoriano, a finales de los sesenta, y el inicio de su explotación, en 1972, complicó la relación entre las élites militares y las económicas. Aunque estas últimas apoyaron el golpe de Estado militar de 1972 (Conaghan, 1988b, p. 79), las tensiones surgieron rápidamente. Los objetivos de las distintas partes de la coalición golpista diferían. Las élites económicas temían la elección de un dirigente en particular: Abdala Bucaram, jefe del partido Concertación de Fuerzas Populares, pues su mandato como alcalde de Guayaquil le había ganado el respeto de sectores populares, pero el rechazo de las élites locales, las cuales temían perder su poder de influencia sobre el Estado y por eso apostaron por los militares. Por su parte, sectores de la tecnocracia y los mismos militares temían que la elección de un gobierno civil, cualquiera que fuera, pudiera generar un despilfarro de las rentas petroleras (Conaghan, 1983, p. 102).

Esta tensión entre las fracciones golpistas explica por qué el programa económico que trató de impulsar la dictadura transformó el apoyo inicial del empresariado en resistencia. La planificación estatal para el desarrollo existía desde la década de 1950, pero la explotación petrolera hizo crecer rápidamente los ingresos del Estado y empoderó al gobierno militar para concretar más rápidamente el plan que proponía. El gobierno incrementó la autonomía del órgano de planificación frente al sector privado, excluyendo la representación gremial del empresariado (Moncayo, 2017, pp. 127-128) y trató de utilizar el ingreso petrolero como palanca para la industrialización.

Las organizaciones gremiales del empresariado estaban estructuradas de manera corporativista desde los años cuarenta. Las empresas tenían la obligación de afiliarse a la cámara de su sector y región, y cada cámara estaba determinada por la ley. En 1974, tras la resistencia de las élites económicas al plan de desarrollo, la dictadura intentó reorganizar la división entre las cámaras para socavar su unidad política, pero enfrentó, nuevamente, una oposición del empresariado que la obligó a retractarse (Conaghan, 1988b, p. 106). La acción del gobierno militar se puede interpretar como un intento por separar y promover una élite modernizadora frente a las élites tradicionales, pero se enfrentó a una unidad temporal.

En Ecuador, la dictadura encontró otros momentos de resistencia importantes por parte del sector empresarial; principalmente cuando intentó poner impuestos sobre las importaciones para favorecer la producción nacional. Las cámaras de la costa se opusieron porque temían que tales medidas afectaran su acceso a los mercados internacionales. En 1976 hubo un intento de golpe de Estado que buscaba reemplazar a la dirigencia militar con otra más alineada a los intereses de las élites de la costa. El golpe fracasó, pero obligó a la dictadura a cambiar la dirección del gobierno hacia una política económica más conservadora (Conaghan, 1983, pp. 108-113).

Las tensiones entre las élites militares y las económicas continuaron hasta el momento de la transición democrática. Las cúpulas económicas trataban de recuperar el control sobre el Estado, para volver a las condiciones que habían perdido durante los años setenta con la dictadura militar. Se opusieron a la propuesta de la Junta Militar de otorgar el derecho de voto a las personas analfabetas (Conaghan, 1988a, p. 28), pues ese voto aumentaba el peso de los sectores populares y rurales, especialmente indígenas (Becker, 2014), y amenazaba con que la transición democrática diese el control del Estado a políticos que defendían intereses contrarios a los suyos. Debido a este desacuerdo, a su oposición a ciertas representaciones funcionales en el Congreso y al reconocimiento constitucional de la economía comunitaria, la Cámara de Industrias de Guayaquil acabó por financiar una campaña que llamaba al voto nulo en el referéndum para aprobar la nueva constitución, en 1978.

Las tensiones entre el programa de desarrollo del gobierno militar, por un lado, y la voluntad de control del Estado y el desprecio a las masas por parte de las élites económicas, por el otro, permiten explicar los resultados económicos de la época. Si bien están marcados por el crecimiento del sector industrial y de servicios, no se integró a la fuerza laboral en los sectores más modernos ni subieron los sueldos de manera suficiente para fortalecer el mercado interno (Lefeber, 1985).

Esta revisión de las relaciones entre las élites económicas y el Estado durante los años sesenta y setenta demuestra que, pese a sus limitaciones, la perspectiva basada en la competencia de élites logra, hasta cierto punto, explicar un elemento importante de la dinámica política. La organización de las instituciones alcanzaba, especialmente a través de mecanismos corporativos y de represión, a limitar la influencia de las

presiones populares y a organizar la confrontación política como una competencia entre las élites que controlaban, militar o políticamente, al Estado y las élites económicas.

Posterior a ello, sin embargo, este sistema empezó a mostrar signos de debilidad, evidenciando, al tiempo, los puntos débiles de una teoría enfocada principalmente en las élites. En Venezuela, el número de huelgas ilegales, casi inexistentes durante los sesenta, ascendió: al finalizar la década de 1970, se dieron entre 100 y 250 paros ilegales anualmente (Arrieta Álvarez e Iranzo, 2009, p. 65), lo que habla de que los mecanismos para apaciguar el descontento de los trabajadores ya no eran efectivos. La dirigencia de la CTV perdió legitimidad tras ser acusada de malos manejos del Banco de los Trabajadores, el cual finalmente fue puesto bajo tutela (López Maya, 1989). Por esos años, la dirigencia de Fedecámaras pasó a manos de una nueva coalición de empresarios que se oponía al nivel al que llegaba la intervención del Estado en la economía (Ortiz, 2006, pp. 79-81). Expresaron su nueva posición en un documento conocido como la Carta de Maracaibo (Fedecámaras, 1980), donde manifestaban claramente su rechazo al Estado por actuar de forma desproporcionada como empresario y sobreproteger a los trabajadores fomentando la pérdida de ética y disciplina de trabajo. Estos posicionamientos anunciaban un cambio de época en la relación entre las élites económicas y el Estado, pues la competencia entre los grupos ya casi no lograba contener las presiones de las masas.

En Ecuador, pese a la dictadura, el movimiento sindical —bastante débil hasta los años sesenta— conoció su mayor crecimiento en la década de 1970 (Darlic Mardesic, 1997). Sus manifestaciones sufrieron una represión importante por parte de las dictaduras, especialmente por el régimen de entre 1976 y 1979, pero la prohibición de partidos políticos hizo de los sindicatos una de las principales voces de oposición al régimen militar. Si bien estaban divididos en varias centrales de diferentes tendencias políticas y religiosas, en 1971 varios de ellos formaron un frente unitario que siguió creciendo durante toda la década (Ycaza, 1991). Un sector popular comenzaba a tomar fuerza frente a los mecanismos corporativistas de negociación de las élites.

Aunque tanto en Venezuela como en Ecuador, el periodo fue marcado por esta negociación-competencia entre las élites, ciertos elementos de los sistemas corporativistas daban muestra de su debilitamiento.

De la crisis al neoliberalismo: la élite económica se juega el todo por todo

Para entender el segundo periodo, los debates más reveladores pertenecen a la tradición de la economía política. Mientras que las posiciones teóricas presentadas para explicar el periodo anterior corresponden a la visión clásica sobre las élites (Bull, 2015) y analizan en un mismo plano a todas las cúpulas que ejercen poder sobre diversos ámbitos sociales, la tradición de la economía política analiza a las élites económicas partiendo del principio de que tienen una posición privilegiada. A través de su posición en las relaciones de producción, las élites económicas acumulan capital, pero, además, transmiten la ideología necesaria para su reproducción, ya que las relaciones de trabajo en las cuales participan contienen las jerarquías y la justificación de su dominación. Su capital ofrece, al mismo tiempo, los medios para actuar en otros ámbitos sociales, lo que explica que las élites económicas tengan una influencia determinante a través de, por ejemplo, el control de medios de comunicación, de organizaciones políticas o de *think tanks*. Se ha utilizado la expresión "clase dirigente" para designar precisamente la convergencia de la élite política con la élite económica que resulta de tal fenómeno. Si bien ciertas corrientes empujan esta lógica hasta reducir al Estado a un consejo de administración de la burguesía o a un simple eslabón en la reproducción de la estructura capitalista (Holloway, 2010; Zibechi y Machado, 2017), otras perspectivas, inspiradas en los debates marxistas sobre la naturaleza del Estado, se enfocan en la forma de organización de los bloques en el poder, organización, muchas veces implícita, que permite la negociación de intereses entre las fracciones de la clase dominante y la integración de ciertas preocupaciones de las clases subalternas para permitir la reproducción del orden social.

Siguiendo esta línea, Nicos Poulantzas propone definir al Estado como la "condensación material del balance de fuerzas entre las clases y las fracciones de clase" (1981, p. 191). Esta fórmula parte de la idea de que, para comprender el poder de las élites económicas sobre el Estado, hay que entender el poder como una relación. El poder no es una cosa o un

instrumento que se posee y se utiliza, sino la propiedad de una relación que se reproduce a través de interacciones entre las élites y las no-élites, y entre las élites mismas. Según propone Thompson (1963), las clases no se entienden como esencia, sino como procesos que se forman al calor de sus propias luchas contra otras clases (Keucheyan, 2013, p. 20) y, desde esta perspectiva, las luchas y el balance de fuerzas entre distintas clases explican tanto la autonomía que puede ganar el Estado, como la forma que va a adoptar. Bajo esta lógica, es difícil estudiar la dinámica del periodo de las décadas de 1980 y 1990 como una competencia entre élites políticas y élites estatales, percibidas como dos grupos independientes y equivalentes, ya que el poder de la élite estatal y su autonomía dependieron del contexto y de las relaciones entre las otras clases de la sociedad. Al respecto, Clarke (1991, p. 47) plantea que la autonomía del Estado es en sí misma el objeto de una batalla entre clases; una batalla que, en el contexto de crisis económica de los años ochenta, causó una crisis fiscal que redujo el margen de maniobra económica del gobierno y, a voluntad de las cúpulas, disminuyó la capacidad de acción de los sectores populares.

La transición de un periodo a otro revela la debilidad del enfoque de las teorías clásicas, pues con el objetivo de explicar la reproducción social propone herramientas poco útiles para analizar los procesos de cambio. Por su parte, la perspectiva dialéctica considera como parte de su explicación de la reproducción los factores que permiten entender el cambio.

Este preludio teórico invita a pensar la articulación de algunos fenómenos en las décadas de 1980 y 1990. Los primeros tienen que ver con la crisis económica que afectó a Venezuela y Ecuador. Misma que mereció que la década de 1980 fuera calificada como "perdida" por la CEPAL (1990), debido al decrecimiento económico que se vivió en la región. El incremento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos hizo estallar el peso de la deuda internacional acumulada en la década anterior. Y, a partir de 1985, la caída de los precios del petróleo agudizó los problemas de los países que contaban con la renta petrolera para sostener sus ingresos fiscales. El problema de la deuda y el consecuente debilitamiento de los Estados abrieron la puerta a que las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) impusieran políticas para enfrentar las dificultades económicas; las medidas fueron agrupadas y conocidas como el "Consenso de Washington" (Williamson, 1990). Venezuela y Ecuador se

vieron obligados a participar de este, pues el visto bueno de las instituciones financieras internacionales era exigido por los acreedores para renovar los plazos de deuda. En cada país, según el balance de fuerzas de las élites, estos fenómenos globales fueron manejados de manera distinta; en todos, sin embargo, tanto las políticas promovidas por las instituciones internacionales como la crisis económica redujeron la autonomía del Estado.

La crisis y el empoderamiento de las élites en Venezuela

En Venezuela, las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por el debilitamiento de las organizaciones sindicales y, en general, de las organizaciones que daban voz a los sectores populares en las instituciones del Estado. La cúpula de la CTV —que incluía también a la principal organización campesina del país— era la mayor representante de las clases subalternas en las instancias de negociación corporativista. La CTV había empezado a perder legitimidad desde 1970, lo que se evidenciaba en el aumento de huelgas ilegales; es decir, de conflictos laborales que la CTV no había aceptado ni contenido (Arrieta Álvarez e Iranzo, 2009). Con el debilitamiento de las alternativas, el resultado fue la fragmentación de la representación organizada de los sectores populares. Fedecámaras reconoce el declive de la representación de los sectores medianos y populares en un documento de 1984: "Las circunstancias antes explicadas han favorecido muy poco el desarrollo de organizaciones que canalicen adecuadamente los intereses de los diferentes testamentos que conforman la realidad nacional. Ello es especialmente notorio a los niveles intermedios y bajos de la estructura social" (Fedecámaras, 1984). Esta cita demuestra que la organización patronal estaba consciente de su poder, alto en comparación con otros sectores. Para Fedecámaras, los problemas con los trabajadores no venían de su organización, sino de la protección legal brindada por parte del Estado.

El balance de fuerzas y la conciencia del empresariado al respecto se nota en la reacción de las élites ante las medidas planteadas por el Estado para contener la crisis económica. En respuesta a la creciente crisis

de la década de 1980, el gobierno adoptó un programa de corrección en febrero de 1983, un día conocido como el "viernes negro". Las medidas del programa incluían una reducción importante al gasto público, el incremento del control sobre los precios y la devaluación de la moneda nacional. Ante la devaluación, Fedecámaras inició una campaña intensiva demandando que el Estado asumiera, mediante la distribución de divisas a tasa predevaluación, los riesgos que habían tomado los empresarios (Salgado, 1987). Si bien las negociaciones se extendieron por algunos años en dos comisiones, finalmente el Estado pagó cerca de la mitad de los pedidos: siete mil millones de dólares estadounidenses para cubrir las deudas internacionales de las empresas privadas (Salgado, 1987, p. 99). Paralelamente, el gobierno había instaurado la Comisión Nacional de Precios y Salarios (Conacopresa), una instancia tripartita diseñada para ajustar los precios de los rubros controlados y los salarios después de la devaluación. Fedecámaras solo aceptó colaborar con la comisión después de haber negociado arduamente las condiciones de su participación y, aunque aceptó el alza de los precios para asegurar la rentabilidad de sus empresas, se negó a tratar el tema de los salarios, argumentando que era un tema que debía ser discutido en cada empresa y no a nivel nacional (Crisp, 1994).

Estos casos son ejemplos del cambio de actitud que se operaba en el seno de Fedecámaras. Señales de este cambio se registran ya en los documentos de la Federación, en sus asambleas anuales de 1980 y 1984 (Fedecámaras, 1980; 1984), en los cuales se señala a la hipertrofia del Estado con los ingresos petroleros como el factor responsable de los problemas de la economía nacional. La tensión siguió en 1989, cuando el gobierno intentó dar un giro radical, siguiendo políticas recomendadas por el FMI. Pero fueron los hechos posteriores los que demostraron la transformación que se daba en las relaciones entre élites económicas, Estado y sociedad.

El paquete de medidas económicas neoliberales, conocido como "el gran viraje", fue adoptado por el presidente reelecto Carlos Andrés Pérez, famoso por haber nacionalizado el petróleo y otras industrias durante su primer periodo presidencial (1974-1979). Estas políticas lo habían vuelto impopular frente a las élites económicas; sin embargo, una vez electo, firmó una carta de intención con el FMI, sorpresivamente anunciando medidas alineadas con el Consenso de Washington. El incremento del precio de la gasolina y su repercusión sobre el precio del transporte pú-

blico desató una fuerte reacción popular conocida como el “Caracazo”, revueltas urbanas durante varios días y acciones represivas que dejaron como saldo centenares de muertos (PROVEA, 1989, p. 48). Este estallido de rebeldía espontánea, ni convocado ni controlado por ninguna organización, evidenciaba la falta de canales para que los sectores subalternos pudieran expresar sus demandas y ser tomados en cuenta (López Maya, 2006, pp. 80-84), pues no fue sino hasta varios meses después del “Caracazo”, en respuesta a las medidas neoliberales propuestas por Pérez, que la CTV llamó a su primera huelga general desde el retorno a la democracia.

El rechazo por parte de Fedecámaras fue de gran importancia. Aun cuando sus propias demandas se alineaban bien con el programa neoliberal, la Federación no confiaba en el gobierno de Pérez, por lo que igual rechazaron su plan de aplicación. En su asamblea general de 1992 plantearon una posición aun más radical, declarando que era el empresariado mismo el que tenía que asumir el control de la aplicación del programa neoliberal:

> La tesis central que proponemos a esta Asamblea es que los empresarios hagamos nuestro este Programa de Reestructuración Económica, enfatizando en todas aquellas políticas que garanticen la consolidación de la economía privada, y que asumamos el liderazgo de su ejecución porque con él se juega nuestro desarrollo futuro. [...] si como sector privado no reconocemos este proyecto como nuestro y no lo expropiamos de la iniciativa gubernamental, corremos el riesgo de un regreso al modelo tutelar (Fedecámaras, 1992, p. 17).

Esta declaración es una clara muestra de cómo el empresariado, organizado de manera centralizada, había cambiado su posición con respecto al Estado. No proponían, como en los años setenta, participar en la planificación para el desarrollo liderada por el Estado –como un actor dentro del proceso de consulta de varias élites–, sino que afirmaban que ellos mismos debían asumir el liderazgo del modelo de desarrollo definido por lineamientos neoliberales.

En los años siguientes, la influencia del sector privado en la política creció. Luego de dos intentos de golpe de Estado, el presidente Pérez fue destituido por el poder legislativo en 1993, y con las elecciones de 1994 se volvió claro el derrumbe de los partidos políticos que habían

dominado desde el final de la dictadura. Fedecámaras era una de las pocas organizaciones que había preservado la capacidad de influir sobre el Estado, por lo que varios de sus dirigentes pasaron a ser ministros del gobierno entrante. La crisis de la deuda y la caída de los precios del petróleo habían creado dificultades financieras para el Estado y esto, combinado con el contexto de debilitamiento de los sectores populares, redujo la autonomía estatal frente al poder creciente de un empresariado todavía muy unido.[2]

Este contexto de pérdida de la autonomía del Estado, resultado de un balance de fuerzas favorable a las élites económicas y, especialmente a su sector financiero, explica el panorama en el que Hugo Chávez asciende a la presidencia de Venezuela, en 1998. Chávez, sin tener una organización política fuerte —su partido, el Movimiento Quinta República (MVR), se había fundado apenas un año antes y se apoyaba sobre una organización política que no tenía ni cinco años de existencia—, ganó las elecciones con la promesa de recuperar la autonomía del Estado frente a las élites, aliviar la pobreza con el ingreso petrolero y relanzar un programa de desarrollo.

La competencia entre las élites regionales en Ecuador

A diferencia de Venezuela, donde las élites económicas tenían una organización unitaria y centralizada, las élites económicas de Ecuador han sido atravesadas por tensiones regionales que, pese a sus orígenes económicos, se convirtieron en diferencias culturales y fracturas organizacionales que perduran en el tiempo. Los momentos de unidad dependieron de la coyuntura. Las tensiones con los gobiernos militares en la década

[2] Si bien, en 1992, en respuesta de los intentos de golpe de Estado, hubo un intento de eludir el poder de Fedecámaras por parte de ciertos empresarios que quisieron firmar un acuerdo con los dirigentes de los principales partidos políticos, el proyecto fue abandonado cuando la dirigencia de Fedecámaras lo supo y lo denunció públicamente (Naím y Francés, 1995). Es muestra de la fuerza de unidad de la Federación el hecho de que todo intento de actuar al margen de aquella organización ha fracasado de tal manera.

de 1970 alimentaron el deseo de las élites económicas de incrementar su influencia sobre el Estado para volver a la situación de control anterior. El retorno a la democracia, con las elecciones de 1979, dio el poder a un binomio dirigido por Jaime Roldós (1979-1981) y Osvaldo Hurtado de Concentración Fuerzas Populares (CFP), partido al que las élites económicas querían excluir del poder cuando apoyaron el golpe de 1972. El gobierno electo de Roldós trató de preservar su autonomía frente a las élites económicas estableciendo una relación que ha sido calificada como "acceso sin receptividad" para describir que, pese al contacto que las élites económicas tenían con las más altas autoridades del Estado, no lograban influir en sus decisiones (Conaghan, 1988a, pp. 44-45). En contraparte, llamó "el sector privado [a] emprender durante los cinco años (1979-1984) del gobierno democrático una campaña de oposición política casi incesante y de obstruccionismo estratégico frente al régimen" (Mills, 1991, p. 208). Según Nick Mills (1991), esta agresiva campaña, organizada por las cámaras de la producción, no descartaba la posibilidad de derrocar el régimen constitucional si llegara a ser necesario.

Las preocupaciones de las élites ecuatorianas eran también alimentadas por el protagonismo político que iba cobrando el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), coalición sindical formada en la década anterior. Más que solo a los trabajadores sindicalizados, el FUT fue atrayendo varias tendencias políticas (socialista, comunista y también de la democracia cristiana) y organizaciones del sector popular no sindicalizados; jugó el papel de líder de la resistencia (Ycaza, 1991, cap. 10) a las políticas de austeridad adoptadas por el gobierno para enfrentar la creciente crisis de los ochenta (Thoumi y Grindle, 1992). Como lo explica Virgilio Hernández: "En los barrios comienza a darse un proceso muy fuerte de lucha y nuestros comités barriales comienzan a asociarse al FUT, a pesar de no tener bases sindicales, porque el FUT sintetizaba en esos años, de alguna manera, todo ese proceso de resistencia de la sociedad" (Harnecker, 2011, p. 49). El FUT organizó varias huelgas generales en esa década para oponerse a las medidas de austeridad que el gobierno adoptaba en atención a las recomendaciones del FMI. Incluso, ciertos dirigentes sindicales estiman que, con la huelga de 1982, estuvieron cera de derrocar al gobierno de Hurtado (Ecuador-S4, 2012).

Frente a esta movilización, León Febres-Cordero, dirigente empresarial costeño que había logrado movilizar a las élites económicas en contra de los gobiernos militares, ganó la siguiente elección presidencial (1984-

1988) y unió a las distintas fracciones de las élites económicas detrás de sus propuestas de austeridad y control del movimiento obrero. El acceso directo al poder del que disfrutaron las élites durante la presidencia de Febres-Cordero explica por qué disminuyeron radicalmente sus intervenciones públicas. No necesitaban exponer discrepancia alguna en el espacio público porque la discusión sucedía directamente con la élite política, que venía, en buena parte, de sus propios rangos.

Cuadro 1

Número de intervenciones públicas de las cámaras de la producción publicadas en los periódicos

Periodo presidencial	Promedio anual
Roldós-Hurtado (1980-1984)	222
León Febres-Cordero (1984-1988)	76
Rodrigo Borja (1988-1992)	123

Fuente: Naranjo, 1994, p.160

Este retorno al tipo de influencia que ejercían las élites económicas antes de 1970 marcó el camino de las siguientes décadas. El desafío de los gobiernos fue, desde entonces, conservar el apoyo de las distintas fracciones de las élites económicas para evitar que la confluencia de un rechazo popular y de una fracción de las élites socavaran sus apoyos y resultaran en su pérdida del poder. Cuando un gobierno era capaz de unir a las élites económicas bajo una propuesta, se mantenía en el poder aun en contra de la voluntad popular. Este fue el caso del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), quien estableció reglas más rígidas para la formación de sindicatos y así limitó altamente la capacidad de acción del movimiento sindical. Borja logró resistir el importante levantamiento indígena del Inti Raymi de 1990, uniendo a los terratenientes, agroexportadores y otros empresarios detrás del miedo al "extremismo indianista" (Varios autores, 1991, p. 13), que podría transformarse en

una nueva guerrilla, sin la necesidad de que las fuerzas armadas intervinieran. Sixto Durán Ballén (1992-1996), por su lado, unió a las fracciones detrás de un proyecto de privatización de la explotación de hidrocarburos y de las tierras comunales y supo hacer frente a los levantamientos indígenas de 1992 y 1994, movilizando a los sectores empresariales para resistirse a las propuestas del movimiento indígena.

Dentro de la década siguiente, ninguno de los presidentes electos logró terminar su mandato. Abdala Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, todos perdieron el poder en coyunturas complejas en las que a la oposición popular se sumó el rechazo de una parte importante de las élites económicas.

Esta inestabilidad institucional fue causada en buena parte por la creciente influencia del movimiento indígena, el cual, desde el final de los ochenta y durante las décadas de 1990 y 2000, llenó el vacío dejado por el movimiento sindical, que había sido continuamente atacado. La resistencia indígena no era nueva, había existido de distintas formas desde la colonización (Becker, 2008). Sin embargo, en los ochenta, federaciones provenientes de distintas regiones del país confluyeron y conformaron una organización unitaria, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la cual rápidamente se volvió una de las organizaciones políticas más importantes del país. CONAIE encabezó los levantamientos de 1990, 1992 y el de 1994, que protestaba contra la privatización de la explotación de hidrocarburos y de las tierras comunales (Sawyer, 2004). Mientras el movimiento sindical permanecía bloqueado por las reformas que impedían su organización y padecía el avance de las privatizaciones, fueron los dirigentes del movimiento indígena los que llevaron a cabo la protesta que sacó a Jamil Mahuad del poder en el año 2000.

En Ecuador, este periodo estuvo marcado por el resurgimiento de la influencia de las élites económicas sobre el Estado. Sin embargo, la división de las élites en fracciones regionales, en un contexto de crecimiento de las capacidades populares de movilización —primero por el movimiento obrero y luego por el movimiento indígena—, resultó en un balance de fuerzas aun más frágil. Las élites económicas tuvieron que mantenerse unidas detrás del programa del gobierno porque, cuando no lo estaban, la oposición popular amenazaba la estabilidad del Ejecutivo. Esto explica que las reformas neoliberales no fueran en Ecuador tan radicales como en otros países (Bolivia, por ejemplo).

Su nueva constitución, adoptada en 1998, no cambió la dinámica. Si bien reconoció el carácter "pluricultural" y "multiétnico" de la sociedad, otorgó la gestión de ciertos ámbitos culturales, educativos, de salud y de desarrollo económico directamente a las organizaciones de los pueblos indígenas y abrió canales dentro del Estado para su propia representación, no validó el papel de sus líderes en la lucha del sector popular contra el giro neoliberal. Por el contrario, la constitución terminó fortaleciendo al Estado como objeto de competencia entre las élites económicas, las cuales tenían problemas para acordar la línea que definiría el programa económico (Crabtree y Crabtree-Condor, 2012, p. 51; Ramírez Gallegos, 2005, p. 52).

Esta mirada transversal sobre las relaciones entre las élites económicas, los otros grupos y clases sociales y el Estado, en Ecuador y Venezuela de la época neoliberal, deja ver que además de los desastrosos y bien documentados resultados sociales del periodo —un incremento importante de la pobreza y la desigualdad que provocó una terrible ola migratoria en Ecuador—, se dio una reorganización de las relaciones entre élites y Estado que disminuyó la autonomía de este último. En ambos casos el proceso significó la deslegitimación del Estado sobre la que se construyó el discurso contestatario que abrió la oportunidad para que nuevos partidos de izquierda ganaran el poder.

La recuperación de la autonomía como nuevo periodo de conflicto

Desde la perspectiva que da el estudio de las relaciones entre las élites económicas y el Estado, los gobiernos de izquierda que ganaron las elecciones en la región con el cambio de milenio surgen como intentos por recuperar la autonomía del gobierno y disminuir el control que ejercían las élites económicas[3] —especialmente en Venezuela, Bolivia y

[3] Luis Tapia (2009), centrándose en el caso boliviano, fue uno de los primeros en caracterizar a los gobiernos de izquierda de esta manera.

Ecuador, que lanzaron procesos constituyentes—. El plan Alianza PAIS (2006) es una buena prueba de que la recuperación de la autonomía era vista como una condición necesaria para poder avanzar en los otros puntos del programa. Estos otros puntos abordaban la recuperación de la renta de los hidrocarburos para impulsar una mejor distribución de la riqueza y un proceso de industrialización y diversificación —un "nuevo desarrollismo" en términos de North y Grispun (2018)—. El programa especifica: "Para lograr estos cambios, estamos conscientes que se requiere destrabar los obstáculos políticos, los grupos económicos con poder de veto que tienen sus representaciones y comparsas en el Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial que tienen encadenado al país" (Alianza PAIS, 2006, p. 14).

Como era de esperarse, las élites económicas no tardaron en reaccionar a este proceso y lo hicieron de una manera distinta en cada país; la forma de organización y la cultura local produjeron resultados muy diferentes. Sin embargo, el estudio de las élites apenas ha ido retomando importancia recientemente, con la pérdida del terreno que los gobiernos de izquierda habían ganado. La tendencia de este enfoque es dejar de lado el carácter relacional sobre el cual se ha insistido en la sección anterior. Vuelven a un análisis sobre la articulación de las élites mismas, poniendo el énfasis en las redes de las élites económicas (Cárdenas, 2016 y 2015) o sobre la organización de la élite política de derecha (Moya, 2013; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Cannon, 2016) o las competencias entre distintas élites (Bull y Aguilar-Støen, 2015; Codato y Espinoza, 2018). Si bien es cierto que la recuperación de la autonomía del Estado por parte de los gobiernos de izquierda —como el intento de incentivar la diversificación económica con una política desarrollista— generó una tensión intensa entre las élites económicas y la nueva cúpula política, esto no hizo desaparecer el rol de las clases populares. Su importancia se mantuvo como un factor de legitimación de los gobiernos de izquierda y, cuando se opusieron, como el objeto de cooptación y represión, especialmente ante la necesidad de balancear las presiones de las élites económicas.

Confrontación y empate con las élites económicas bajo el gobierno de Chávez

En Venezuela, la elección de un gobierno de izquierda desató un conflicto muy fuerte. Hugo Chávez Frías ganó las elecciones en 1998 y rápidamente comenzó a trabajar para establecer una asamblea constituyente. Con este proceso, prometía reconstruir la legitimidad institucional sobre nuevas bases, utilizando el poder constituyente contra el de los partidos vinculados a las élites económicas que impedían el cambio de rumbo. Tal cambio de dirección, sin embargo, inicialmente no apuntaba hacia un programa socialista. En sus primeros años, los planes de desarrollo presentados por el gobierno de Chávez no hablaban de socialismo, sino de utilizar al Estado y la renta petrolera para fomentar, primero, mayores inversiones privadas nacionales y, luego, inversiones internacionales también. Si bien prometía crear más justicia social con la riqueza petrolera, proponía colaborar con los empresarios privados: "La acción complementaria del mercado y del Estado es indispensable para el funcionamiento eficaz y progresivo de la economía. Es lo que entendemos como la fórmula de las dos manos, donde interactúan la mano invisible del mercado y la mano visible del Estado" (Chávez Frías y Equipo Asesor, 1998). Así, proponía apoyar la diversificación económica favoreciendo a las élites económicas internas para llegar a mayor competitividad y crecimiento, como camino para lograr mayor equidad (Cordiplán, 1999). En las primeras páginas del Programa de Transición 1999-2000, se lee: "Se concede carácter prioritario a la política de privatización, como una palanca del redimensionamiento del Estado y de promoción de la iniciativa privada. Adicionalmente, se explicita el carácter estratégico del plan de inversiones públicas, como complemento de las inversiones privadas en el programa de reactivación y reordenamiento de la economía" (Cordiplán, 1999, p. 344).

Esta cita demuestra que las intenciones iniciales del gobierno de Chávez no fueron radicalmente socialistas ni antiempresariales. No obstante, el camino para incentivar la inversión privada resultó difícil de implementar debido a la resistencia de las élites económicas que no confiaban en el gobierno de Chávez por la naturaleza del proceso de recuperación de autonomía que estaba llevando a cabo.

La elección de la Asamblea Constituyente dio lugar a una victoria contundente de los partidarios de Chávez y los representantes de los intereses de las élites económicas, tales como las autoridades de Fedecámaras, no sintieron que sus intervenciones fueran tomadas en cuenta o influyeran en los resultados. Fedecámaras llamó a una asamblea general extraordinaria de sus miembros —es decir, las cámaras de la producción de varios sectores de todo el país— en la que se acordó unánimemente rechazar la propuesta de nueva constitución y llamar a los ciudadanos a votar en contra. Su temor era que la nueva constitución consagrara un modelo de Estado paternalista y no garantizara verdaderamente la libertad y la propiedad privada (Fedecámaras, 1999). La constitución fue aprobada por referéndum con una fuerte mayoría (71.8%), pero una baja participación (44.4%). Sin embargo, en el año 2000, las elecciones para reemplazar a todas las autoridades electas y conformarlas de acuerdo con la nueva constitución se dieron con una mayor participación y demostraron mayorías importantes para los chavistas en distintos niveles de poder.

La verdadera ofensiva política de los empresarios empezó a finales de 2001, cuando Chávez comenzó a emitir decretos presidenciales con fuerza de ley, autorizados por la Asamblea Nacional, para implementar la constitución. Para oponerse a varias de sus disposiciones, especialmente a las que favorecían la nacionalización del petróleo, la pesca a pequeña escala y a las que posibilitaban la redistribución de grandes extensiones de tierras privadas no cultivadas, Fedecámaras organizó una fuerte movilización. Y, para el mes de diciembre, anunció un paro que fue apoyado por todas sus federaciones asociadas.[4] Tal acción política por parte de los empresarios representó un cambio importante pues, por lo menos hasta agosto del mismo año, sus representantes habían estado trabajando de cerca con Chávez, acompañándolo en giras internacionales para atraer inversión privada y tender lazos con capital transnacional. Incluso, en sus discursos, el presidente hablaba positivamente de los dirigentes de la Federación (Chávez Frías, 2005, t. 3, p. 394). El paro fue el primero de una cadena de eventos que terminaron por romper la relación entre el gobierno y las élites económicas.

[4] Es pública una cobertura a detalle de la asamblea de Fedecámaras en la que se tomó la decisión, incluidas entrevistas a varias de las federaciones miembros (Urbáez, 2001).

En febrero de 2002, Chávez adoptó medidas económicas recomendadas por el FMI, lo que podría ser interpretado como un intento para calmar las tensiones con los empresarios (Medina y López Maya, 2003, pp. 82-85). Pero, aunque las medidas fueron celebradas por el presidente de Fedecámaras, la campaña de movilización en contra del gobierno estaba ya demasiado avanzada para detenerla. Para abril de ese año, se llevó a cabo un intento de golpe de Estado en el que sectores de las Fuerzas Armadas apresaron a Hugo Chávez y apoyaron la toma de posesión del dirigente de Fedecámaras como presidente interino. En tal ambiente político, las protestas populares contra el golpe generaron una presión que llevó a que otros sectores de las Fuerzas Armadas revirtieran la insurrección.[5]

Entender el carácter relacional del golpe puede resultar muy complejo. La dirigencia de la central sindical CTV formó parte de algunos de los eventos políticos que derivaron en el golpe y también firmó el *Acuerdo Democrático* con Fedecámaras, un texto que presentaba la postura de rechazo al gobierno de Chávez. En el mundo sindical se inició una batalla política entre partidistas de Chávez y sus opositores desde que el gobierno intentó renegociar los contratos colectivos del sector petrolero. Como medida en contra de sus detractores, Chávez forzó un referéndum nacional para obligar la reelección de la dirigencia sindical, pero su estrategia falló y fueron sus oponentes los que ganaron. Así, mientras la nueva dirigencia de la CTV encabezó una organización propia de la etapa corporativista, el *Acuerdo Democrático* con Fedecámaras reprodujo el estilo de los pactos que las élites firmaron al terminar la dictadura: sin mecanismos para garantizar su respaldo. La falta de acuerdo y legitimidad de la dirigencia de la CTV sobre dicha decisión se vuelve clara en los efectos del golpe de Estado. Aunque Fedecámaras se mantuvo bastante fuerte, la CTV perdió a casi todos sus afiliados, quienes fundaron otras organizaciones sindicales.

En la asamblea general de Fedecámaras que tuvo lugar luego del golpe, en octubre de 2002 (Fedecámaras, 2002), los empresarios reiteraron su posición. Defendieron el contenido del acuerdo firmado con la CTV y, aunque el pacto rechazaba el uso de la violencia, tal rechazo no se aplicaba a las acciones que se habían tomado el año anterior: "es preciso reconocer que el rechazo al recurso de la violencia no implica necesaria-

[5] Para un análisis minucioso de las razones del fracaso del golpe, véase Fernando Coronil (2011).

mente negar la posibilidad de una acción dirigida a defender el orden democrático si éste es amenazado, ó [*sic*] a restaurarlo si ha sido violado...” (Fedecámaras, 2002, p. 38). Con este discurso no solo se defiende la participación de las organizaciones empresariales en el intento del golpe como tal, sino que, luego, el documento respalda la necesidad su acción política permanente en tal contexto.

Fedecámaras, como organización representante de las élites económicas del país, sostuvo entonces su política de oposición al gobierno y apoyó acciones en su contra. Por ejemplo, el bloqueo petrolero que afectó a la economía del país entre finales de 2002 e inicios de 2003, así como otras medidas políticas posteriores y la negativa a aceptar los resultados de las elecciones ganadas por el partido de Chávez.

Con este proceso de oposición constante, las élites empresariales, más que políticas específicas, rechazaban la legitimidad del gobierno. Y esto generó que, como en el periodo corporativista, se dieran pocas oportunidades de diálogo, pero también que las élites económicas no lograran controlar puestos clave de la administración pública como sucedió en el periodo neoliberal. La tensión entre las élites política y económica fomentó un ambiente poco favorable para la inversión privada, y la inversión pública —que aumentó de manera importante a partir del 2003— no logró relanzar la inversión privada a niveles mucho más altos que antes de las tensiones políticas. Según se vio en el crecimiento del PIB, los esfuerzos del Estado para impulsar la economía lograron activar la circulación de mercancías, pero no la inversión duradera en bienes de capital para generar mayor capacidad productiva interna.

Desde el punto de vista de las relaciones con las élites económicas, el giro hacia el socialismo, proclamado por Chávez alrededor de su reelección de 2006, se entiende de manera particular. Su victoria electoral —con más del 60% de los votos— asentó la legitimidad democrática que Chávez defendía desde 1998, pero sus opositores nunca lo reconocieron. Con tal rechazo, la confianza del empresariado no llegaba y el programa desarrollista, orientado a estimular la inversión privada, resultaba difícil de implementar. El “empate catastrófico”,[6] la desconfianza que

[6] Expresión utilizada por Álvaro García Linera para referirse al empate de fuerzas entre el gobierno de Evo Morales y las élites económicas, el cual proponía resolver por medio del discurso democrático para evitar la confrontación de fuerzas insurreccionales (García Linera, 2008).

desincentivaba la inversión privada y la postura de los empresarios que rechazaban la legitimidad política del gobierno, se mantuvieron como situaciones sin solución. Y son estas las que explican, de manera relacional, el viraje socialista emprendido por Chávez: ante la imposibilidad de realizar un programa desarrollista en el que la inversión estatal y sus políticas lograran incentivar una mayor diversificación mediante la participación privada, había que encontrar una alternativa. La invención de un socialismo del siglo XXI fue la alternativa propuesta.

Sin embargo, el empate catastrófico nunca se resolvió. Al día de hoy, el gobierno de Nicolás Maduro organiza marchas para denunciar la responsabilidad de Fedecámaras y del empresariado, junto con las sanciones internacionales, en los problemas económicos del país. Por su parte, las élites económicas acusan al gobierno de una mala gestión, corrupción (Fedecámaras, 2016) y de la implementación de un modelo productivo "anacrónico y disfuncional".

En Venezuela, el modelo económico alternativo del socialismo del siglo XXI ha tenido grandes dificultades para responder a las necesidades de la población, situación que ha empeorado mucho, durante la segunda mitad de 2014, con la caída de los precios del petróleo y, desde 2015 y más desde 2017, con las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos. La producción nacional ha caído desde hace varios años, inicialmente como resultado del empate catastrófico y, luego, debido a las complicaciones en el manejo de una inflación disparada y de la presión por la dependencia de la exportación de petróleo y la importación de productos finales. Este recuento señala los obstáculos que se han presentado en el proceso de tránsito de un régimen basado en las negociaciones entre las élites a un régimen que, partiendo de la élite estatal, buscaba desplazar a los poderes económicos y dar protagonismo a las masas.

Confrontación y tolerancia: el reacomodo de las élites en Ecuador

En comparación con el caso venezolano, el gobierno de Rafael Correa fue, inicialmente, mucho más agresivo en su combate a la influencia

de las cámaras de la producción. Una vez electo presidente, en 2007, sin tener todavía el apoyo legislativo —pues su partido solo había presentado un binomio para el Ejecutivo—, Correa solicitó al tribunal que se reconociera como inconstitucional la obligación de las empresas de afiliarse a una cámara. Logró ganar el juicio y, con la nueva disposición, las cámaras perdieron socios y recursos que generalmente eran usados para la realización de estudios y la compra de publicidad, lo que significaba medios para influir en el espacio público.

Como en Venezuela, el gobierno de Correa inició un proceso constituyente para liberar a las instituciones estatales de la influencia de las élites económicas. La Asamblea Constituyente fue ocupada, en su mayoría, por partidarios del presidente y los empresarios no se sintieron integrados en el proceso. Así lo expresó el representante de una cámara de Guayaquil:

> Los empresarios trataron de hacerse presentes, pero hubo intimidación, porque estos sectores fueron identificados como los representantes de los explotadores: los causantes de la crisis financiera, los responsables del atraco bancario, y [Correa] les dio un nombre, un apelativo, para estigmatizarlos: "pelucón". Todos estos pelucones representaban aliados de la partidocracia, representaban el pasado oprobioso al que había que perseguir. Entonces les quitó cualquier chance, cualquier oportunidad. (Ecuador-B4, 2012).

Estos "ataques" del presidente en el espacio público, junto con las medidas contra las cámaras y la débil representación de los intereses empresariales en la Asamblea Constituyente, generó que los empresarios sintieran que sus demandas e intereses eran dejados fuera.

La constitución, adoptada por referéndum en 2008, integraba medidas para reducir el poder de las élites económicas sobre asuntos públicos. El artículo 312 decreta que: "Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas". Esto redujo la capacidad de los inversionistas con acciones bancarias de tener, al mismo tiempo, control sobre los medios de comunicación, y forzó, por ejemplo, a que los accionistas del grupo económico Banco Pichincha vendieran su participación en la cadena de televisión Teleamazonas (El Universo, 2013).

Para fortalecer este proceso de reducción de la influencia de las élites económicas sobre lo público, el gobierno creó medios de comunicación estatales, entre ellos una cadena de televisión, una agencia de prensa, una red radiofónica de cobertura nacional y dos periódicos impresos.

Además, al reorganizar las instituciones estatales bajo el orden de la nueva constitución, el gobierno adoptó una actitud que fue señalada como una cruzada "anticorporativa" (Ospina Peralta, 2010), pues implicó la desvalorización de toda participación directa de organizaciones gremiales en las instituciones del Estado, presentándolas como defensoras de intereses particulares y dejando a los funcionarios electos o burócratas la legitimidad para representar el interés general. No solo fueron las cámaras de la producción; las organizaciones representantes del sector popular, tales como las organizaciones campesinas y los sindicatos, también recibieron esta crítica anticorporativa. Sin embargo, dado que los gremios empresariales eran los que tenían una mayor participación directa en las instancias del Estado (SENPLADES, 2009b), fueron ellos los que se vieron más afectados y más se quejaron por la pérdida del diálogo público-privado. Aunque la opinión general de los dirigentes de las cámaras fue que el efecto del corte de las relaciones entre las élites empresariales y económicas era negativo, algunos voceros reconocieron que su influencia política había sido demasiado fuerte en el periodo neoliberal:

> Entiendo que las cámaras, a través de grupos económicos fuertes, tenían una cierta injerencia, tal vez en nombramientos, o en sugerencias de personas o sugerencias de tal o tal acción, cosa que evidentemente está mal, y que ahora no sucede. [...] Pero lo que sí te puedo decir es que existió no solo en un presidente sino en varios presidentes este tipo de *lobbying* y de trabajo de cámaras en este sentido (Ecuador-B1, 2012).

Originalmente, las propuestas de gobierno de Correa tampoco eran socialistas. La revisión de su primer plan de gobierno (Alianza PAIS, 2006), del primer y el segundo plan de desarrollo (SENPLADES, 2007 y 2009a), arroja que en los documentos casi no aparece la palabra "socialismo" y que, cuando se utiliza, es para referirse a propuestas generales que expresan la intención de extender la democracia y mejorar la igualdad. Con los resultados de la Asamblea Constituyente, el gobierno de Correa creó los Planes de Desarrollo. Estos se desarrollaron alrededor del objetivo del *sumak kawsay* o buen vivir, concepto inspirado por una cosmo-

visión indígena que prioriza el bienestar comunitario y el respeto a la naturaleza como camino para la emancipación y la vida en plenitud, tanto individual como colectiva. La interpretación de tal concepto se realizó mediante la integración de lineamientos teóricos derivados de las teorías neoestructuralista, del desarrollo como libertad y del desarrollo sostenible, pero no se anunció como el fin del capitalismo.

Las reacciones empresariales fueron diversas. A diferencia de Venezuela, en Ecuador, las organizaciones que centralizan la representación empresarial a nivel nacional —como la Federación de las Cámaras de Comercio, o el Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción— nunca han tenido tanta importancia como las cámaras regionales y sectoriales. Con ello se entiende que la división regional fuera determinante para impedir la unidad de los distintos grupos gremiales del empresariado.

Las cámaras de la región de la costa, por ejemplo, se involucraron en la organización de las marchas convocadas en 2007 y 2008 por Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil, quien tomó la identidad regional como bandera para oponerse a las decisiones del gobierno central —tomadas sin haber consultados a las élites económicas—. Nebot fue quien lideró el movimiento de oposición a la constitución de 2008.

Ciertas cámaras de la región de la sierra adoptaron también una actitud de fuerte confrontación. Por ejemplo, el dirigente de la Cámara de Comercio de Quito, Blasco Peñaherrera, lanzó una campaña en 2011, que incluyó acciones como presentar sobre el edifico de la cámara –que ocupa un lugar central en Quito– una banderola denunciando que "sin libertad y justicia no hay democracia".

Otras cámaras, conscientes del impacto del empate catastrófico en Venezuela, decidieron tomar otro camino, uno de menor confrontación y mayor adaptación. Aun sin brindar apoyo al plan económico de gobierno, en vez de volcarse en una oposición asociada a algún partido, fortalecieron un discurso gremial que pregonaba la defensa de sus miembros. Asimismo, intentaron fundamentar sus posturas en análisis y datos empíricos, con lo que lograron una "contundencia técnica". La Cámara de Industrias de Pichincha (CIP) encabezó esta estrategia. Para presentarse como un ente nacional, no solo regional, y de varios sectores, se cambió de nombre, pasando a ser la Cámara de Industrias y Producción, y aprovechó la cancelación de la ley corporativista que de-

finía las cámaras y hacía obligatoria la afiliación para conseguir nuevos miembros fuera de su región y sector de origen. Esta cámara vio el cambio como una oportunidad de crecer sobre la base de su postura y discurso y generar mayor cohesión política entre sus integrantes. Sus directores participaron también en el fortalecimiento del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), ente que nació con el objetivo de presentar una voz unificada del sector privado frente a las distintas negociaciones comerciales internacionales. Eventualmente, el CEE amplió su mandato para involucrarse en varios temas del interés de sus agremiados; entre ellos, las cuestiones tributarias, la defensa del mercado y de la libre competencia, la seguridad jurídica y el respeto a la inversión privada nacional y extranjera como generadora de empleos. Hoy este es el ente que agrupa el mayor número de cámaras en Ecuador y pretende liderar el diálogo público-privado (CEE, 2018).

Con tal actitud, estas cámaras lograron promover sus propuestas y avanzar en su agenda, incluso haciendo cambiar la posición del presidente. Si bien Rafael Correa llegó a la presidencia con un discurso altamente crítico al libre comercio (Correa, 2012, cap. 9) e, incluso, abandonó las negociaciones de un tratado con Colombia, Perú y la Unión Europea, con la participación de las cámaras, en 2014, Ecuador se reincorporó a las negociaciones y, en 2016, se integró al acuerdo con la Unión Europea. De igual manera, en 2015, mediante la movilización de amplios sectores, se forzó al gobierno a detener una reforma fiscal con la que aumentaba el impuesto a las herencias.

En comparación con el sector empresarial, el gobierno de Correa aplicó sobre el sector popular una estrategia que articulaba acciones de división y sujeción. Y adoptó una política represiva que se fue recrudeciendo, en contra de los movimientos que criticaban su política. Esta actitud fue advertida y criticada por organizaciones de defensa de los derechos humanos tanto nacionales (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2011) como internacionales (Amnistía Internacional, 2012). Mediante la acción de partidarios del gobierno, ciertos sindicatos de trabajadores y asociaciones de campesinos se dividieron en dos: quienes apoyaban al gobierno y quienes trataban de mantener independencia política y autonomía. Esto, mientras se les aplicaba una política de exclusión de las instancias gubernamentales, bajo el pretexto de la política anticorporativa.

Con el incremento de la tensión fiscal a partir de la caída del precio de las *commodities*, en 2014, el gobierno tuvo que buscar opciones para sostener la economía. Con las elecciones de 2017, la victoria de Alianza PAIS en la Asamblea Nacional y de Lenín Moreno, anterior vicepresidente de Correa, como presidente, se esperaba una política que diera continuidad a lo anterior. Sin embargo, las tensiones entre Correa y su sucesor causaron la ruptura del partido Alianza PAIS. El gobierno, debilitado, buscó asentar su legitimidad con un replanteamiento de la economía y, para la segunda mitad de 2017, conformó el Consejo Consultivo Productivo y Tributario, instancia de concertación entre el sector empresarial y el Ejecutivo. Richard Martínez, dirigente de la CIP y del CEE, era la figura ideal para representar a las empresas y, al entrar en contacto con las más altas autoridades del Estado, se volvió uno de los voceros empresariales de mayor relevancia. A inicios de 2018, el gobierno de Lenín Moreno, en su búsqueda de soluciones para incentivar la inversión privada y relanzar la economía con nuevos aliados, nombró a Martínez ministro de Finanzas; con esto envió una señal al empresariado de que no estaba en guerra con ellos. Con Martínez en Finanzas y un ministro de Comercio Exterior proveniente de la dirección de un grupo económico, las élites económicas recuperaban su capacidad de influir en el Estado, desde adentro.

El estudio de este tercer periodo de relaciones entre las élites económicas y el Estado hace evidente la reacción de las primeras ante el intento de los gobiernos de izquierda de recuperar la autonomía estatal. Diversos análisis sobre la ola de gobiernos de izquierda que llegaron al poder en América Latina con el nuevo milenio los clasifican claramente en dos grupos: los de postura más radical y los de postura más conciliadora (Petkoff, 2005; Castañeda, 2006; Weyland, Madrid, y Hunter, 2010). Sin embargo, un vistazo a las propuestas originales revela que, aun los más radicales, iniciaron con un programa que no lo era. De cualquier forma, frente a las élites económicas, acostumbradas a ejercer una influencia directa sobre el Estado, siempre aparecieron como gobiernos de posturas extremas. Y la pérdida de poder sobre gobiernos que recuperaban su autonomía política —principalmente por medio de nuevas constituciones— y que tomaban control sobre la economía con la recuperación y el incremento de la renta petrolera, provocó una reacción entre los empresarios. Esta reacción se dio según la forma de organización de las élites económicas, las decisiones tomadas, pero también las acciones de otras fuerzas sociales. En Venezuela, una élite muy centralizada,

con un movimiento popular poco organizado y un ente sindical débil, trató de recuperar el control estatal con una actitud de confrontación. Negándose a reconocer la legitimidad de la élite estatal —o haciéndolo muy tarde—, participó en el crecimiento de una polarización que cerró el espacio a cualquier conciliación.

Por el contrario, la división sectorial y regional de las élites económicas en Ecuador, reconociendo la fuerza de un movimiento indígena que, aunque estaba debilitado, todavía tenía capacidad de movilización, dio un resultado muy diferente. Frente a una actitud de mayor confrontación por parte del gobierno, los grupos de poder no buscaron las mismas soluciones que los de Venezuela. Si bien, ciertos sectores quisieron fortalecer la polarización, otros intentaron abrir espacios de influencia fortaleciendo su capacidad argumentativa. Estos últimos trabajaron en el espacio público para proponer sus propias soluciones a los problemas económicos y lograron acercarse al gobierno lo suficiente para que la coyuntura los designara como actores imprescindibles.

Conclusiones

En este capítulo se abordaron tres periodos de las relaciones entre las élites económicas y el Estado, correspondiéndolos con distintos modos de conceptualización de los grupos de poder. El objetivo de tal acercamiento ha sido contrastar los periodos y evitar las dificultades que resultan de los entendimientos demasiado generales o al margen de la historia.

Si es posible interpretar el primer periodo —en las décadas de 1960 y 1970— con las teorías clásicas, como corporativista-desarrollista de competencia entre élites en que los sectores populares quedaron excluidos, es debido a una situación coyuntural en la que, por lo general, las negociaciones entre élites lograron mantener a las masas bajo control. Esto responde, además, al hecho de que los sectores populares, en ambos países, disponían de pocos recursos democráticos y organizacionales para entrar en la competencia entre las élites económicas y las de Estado. Sin embargo, el contexto ideológico internacional, todavía de temor al avance del comunismo, permitía ciertas concesiones a los sectores populares, sin que fueran resultado de su fuerza relativa local. Cuando la

situación económica, al inicio de la década de 1980, quitó al Estado una parte de su capacidad financiera para orientar el desarrollo y apaciguar a las masas, no fueron solo los modelos corporativos los que demostraron su debilidad, sino también las teorías que los soportaban.

Para el segundo periodo, marcado por la crisis económica, las medidas de austeridad y las soluciones neoliberales, se vuelve necesario un acercamiento de economía política que estudie el carácter relacional de las fuerzas. La crisis económica de 1980 afectó a los Estados de manera tal que acabó por dar más poder relativo a las élites económicas. Estas tomaron un papel aún más central en el conflicto, volviéndose capaces de imponer sus soluciones y debilitar a la oposición del sector popular cada vez que se hacía presente. Con sus estrategias, las élites económicas incrementaron su influencia directa sobre el Estado, disminuyendo su autonomía e independencia. Sin embargo, como lo prueban las victorias electorales de Chávez y Correa —con programas que insistían en la recuperación de la autonomía del Estado—, el manejo más directo de las élites económicas del gobierno causó una crisis de legitimidad de este sobre la cual los programas de izquierda se apoyaron para proponer reformas. El control del Estado y la desatención a los sectores populares derivó en otra crisis, la que permitió el triunfo de gobiernos que las élites económicas no podían soportar.

El tercer periodo, marcado por gobiernos de izquierda que pretendían recuperar la autonomía perdida del Estado, permite contrastar la respuesta de élites económicas muy unificadas en Venezuela, que se sintieron lo suficientemente poderosas para intentar un golpe de Estado, con la de élites más divididas en el Ecuador, que se enfrentaban a movimientos sociales fuertes, pero que, con medios más sutiles, lograron acercarse al poder. Reconociendo la autonomía formal del Estado, estos grupos trataron de crear el ambiente social que les permitiera aparecer como los que tenían las soluciones para la sociedad.

Desde una mirada comparativa, se marca la necesidad de una lectura relacional de los periodos de poder para intentar entender los posicionamientos de los actores involucrados, con respecto a las otras fuerzas en la sociedad. Tal perspectiva permite interpretar las limitaciones de los gobiernos de izquierda, justamente, en una lectura demasiado formal de la autonomía del Estado. Queda ilustrado, además, cómo esta autonomía depende en lo concreto de un balance de fuerzas en el que

influyen otros sectores organizados y, en este caso, la capacidad financiera resultante de la captación de las rentas petroleras. En este sentido, la capacidad de los gobiernos para implementar un programa político no depende solo de su victoria electoral, sino del conjunto de fuerzas sociales, de su nivel de organización y de las estrategias que eligen. Así, las limitaciones encontradas por los gobiernos de izquierda vienen, en parte, de la sobreestimación de la autonomía del Estado, y la falta de consideración del balance de fuerzas sociales. Para que las élites económicas acepten un programa desarrollista, parece ser necesario que otra fuerza represente una amenaza mayor, cuyo programa se les presente más riesgoso que la aceptación de las medidas impuestas por el Estado.

Ahora, aun cuando la renta petrolera dio al gobierno venezolano la posibilidad de imponer un programa frente al rechazo total de una élite centralizada, la débil organización de los sectores populares —o más bien, su organización bajo el liderazgo estatal— nunca generó la presión necesaria para forzar un acuerdo entre las élites económicas y el Estado. No hubo otra fuerza tan organizada como el empresariado en contra del Estado y, aunque el gobierno logró captar el grueso de la movilización popular detrás de él, no hubo fuerza popular autónoma. En el caso ecuatoriano, la propuesta desarrollista no recibió el apoyo empresarial; sin embargo, siempre resultó más atractiva para las élites económicas que la posibilidad de un programa ecológico-indigenista promocionado por ciertos movimientos indígenas, ambientalistas y populares. La fragmentación de las élites económicas no permitió al sector más agresivo conjuntar un frente lo suficientemente fuerte para imponer sus actitudes políticas. Mientras que la paciencia del sector más conciliador le permitió, sin aceptar la orientación de la economía, mantenerse en una posición cómoda para ir ganando influencia, hasta volver a las sillas del Ejecutivo cuando la crisis económica redujo las opciones del gobierno.

Estas reflexiones pretenden insistir sobre la necesidad de entender a las élites económicas no solo abordando la línea de los intereses económicos abstractos, sino estudiando también sus formas de organización, su capacidad de acción y las decisiones políticas que toman, siempre en relación con las otras fuerzas sociales. Tal mirada permite concluir que una transición profunda requiere más que una victoria electoral; requiere fuerzas sociales que puedan, desde una postura autónoma, empujar al Estado y forzar su distanciamiento de las líneas que intenten imponer las élites económicas.

Referencias bibliográficas

ALIANZA PAIS. (2006). *Plan de Gobierno de Alianza* PAIS *2007-2011*.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2012). *Para que nadie reclame nada. ¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador*. AMR 28/002/2012. Secretariado Internacional, Amnesty International.

ARENAS, N. (2006). Entrepreneurs et pouvoir politique au Venezuela: de l'ébauche d'un corporatisme autonome à la mise en place d'un corporatisme étatique? *Problèmes d'Amérique Latine*, 60, pp. 115-132.

ARRIETA ÁLVAREZ, J. I. y Iranzo, C. (2009). *El movimiento sindical en Venezuela: Su historia, su hacer y sus relaciones*, 2ª. ed. Temas de formación sociopolítica. Caracas: Fundación Centro Gumilla.

BECKER, M. (2008). *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movements*. Duke University Press.

BECKER, M. (2014). "Never Again without Us": Indigenous Movements Shape the Country. En C. Ross y M. Rein, *Until the Rulers Obey: Voices from Latin American Social Movements* (pp. 211-215). Oakland: PM Press.

BULL, B. (2015). Elites, Classes and Environmental Governance: Conceptual and Theoretical Challenges. En M. Aguilar-Støen y B. Bull (eds.), *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*, Routledge Studies in Sustainable Development, (pp. 15-27). Nueva York: Routledge.

BULL, B. y Aguilar-Støen, M. (eds.). (2015). *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*, Routledge Studies in Sustainable Development. Nueva York: Routledge.

CANNON, B. (2016). *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State*. Nueva York: Routledge.

CÁRDENAS, J. (2015). Are Latin America's Corporate Elites Transnationally Interconnected? A Network Analysis of Interlocking Directorates. *Global Networks*, 15(4), pp. 424-445. Disponible en <https://doi.org/10.1111/glob.12070>.

CÁRDENAS, J. (2016). Why Do Corporate Elites Form Cohesive Networks in Some Countries, and Do not in Others? Cross-National Analysis of Corporate Elite Networks in Latin America. *International Sociology*, 31(3), pp. 341-363. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0268580916629965>.

CASTAÑEDA, J. G. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), pp. 28-43.

CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13113/LCg1601ses23-4_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CHÁVEZ FRÍAS, H. (2005). *Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías: 2001 año de las leyes habilitantes*, vol. 3, 7 vols. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

CHÁVEZ FRÍAS, H., y Equipo Asesor. (1998). *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela*.

CHIASSON-LEBEL, T. (2016). Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A Weapon of Class Conflict. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), pp. 888-901. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006>.

CHIASSON-LEBEL, T. (2018). Watching over the Right to Turn Left: The Limits of State Autonomy in Pink Tide Venezuela and Ecuador. En P. C. Gray (ed.), From the Streets to the State: *Changing the World by Taking Power* (pp. 64-92). Nueva York: SUNY Press.

CLARKE, S. (ed.). (1991). *The State Debate*. Londres: Macmillan.

CODATO, A. y Espinoza, F. (eds.). (2018). *Élites en las américas: diferentes perspectivas*. Curitiba: UFPR y UNGS.

COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO (CEE). (2018). *Historia del CEE*. Institucional, noviembre. CEE. Disponible en <http://cee.org.ec/historia-del-cee/>.

CONAGHAN, C. M. (1983). *Industrialists and the Reformist Interregnum: Dominant Class Behavior and Ideology in Ecuador*, 1972-1979. New Heaven: Yale University.

CONAGHAN, C. M. (1988a). *Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes*. Working paper, 109. The Kellogg Institute.

CONAGHAN, C. M. (1988b). *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. University of Pittsburgh Press.

CORDIPLÁN. (1999). Programa Económico de Transición 1999-2000. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 5(1), pp. 343-386.

CORONIL, F. (2011). State Reflections: The 2002 Coup against Hugo Chávez. En T. Ponniah y J. Eastwood (eds.), *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change Under Chavez*. Cambridge: Harvard University Press.

CORREA, R. (2012). *Ecuador: de Banana Republic a la no República*. Colombia: Debolsillo.

CRABTREE, J. y Crabtree-Condor, I. (2012). The Politics of Extractive Industries in the Central Andes. En A. Bebbington (ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (pp. 46-64). Nueva York: Taylor & Francis Group.

CRISP, B. (1994). Limitations to Democracy in Developing Capitalist Societies: The Case of Venezuela. *World Development*, 22(10), pp. 1491-1509.

DARLIC MARDESIC, V. (1997). *Organizaciones sindicales, 1934-1996*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR (2011). *Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humano y de la naturaleza en Ecuador: desafíos para un Estado constitucional de darechos*. Ecuador: Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza.

ECUADOR-B1. (2012). Interview Ecuador-B1. Sonido digital.

ECUADOR-B4. (2012). Interview Ecuador-B4. Sonido digital.

ECUADOR-S4. (2012). Interview Ecuador-S4. Sonido digital.

EL UNIVERSO. (2013). Banco Pichincha se defiende de acusación de la Superintendencia de Bancos. *El Universo*, 14 de mayo, sec. Noticias.

FEDECÁMARAS. (1980). *Carta de Maracaibo*. Editada por Henrique Salas Romer. Consejo Nacional de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción.

FEDECÁMARAS. (1984). *Estrategia para el desarrollo principios, doctrinas y lineamientos básicos. Asamblea Extraordinaria*. Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción.

FEDECÁMARAS. (1992). *Nuestra propuesta al país*. Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción.

FEDECÁMARAS. (1999). *Pronunciamiento con relacion al contenido del proyecto de constitución*. Documento presentado en Asamblea extraordinaria, noviembre.

FEDECÁMARAS. (2002). *La Carta de Barquisimeto: Compromiso de Solidaridad Productiva*. Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción.

FEDECÁMARAS. (2016). *Venezuela vive un proceso de creciente encarcelamiento de su economía*. Disponible en <https://www.fedecamaras.org.ve/wp-content/uploads/2016/05/FEDECAMARAS-Documento-completo-Venezuela-vive-un-proceso-de-creciente-encarcelamiento-de-su-econom%C3%ADa.pdf>.

GARCÍA LINERA, A. (2008). Empate catastrófico y punto de bifurcación. *Crítica y Emancipación: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1(1), p. 12.

GIBSON, E. L. (1992). Conservative Electoral Movements and Democratic Politics: Core Constituencies, Coalition Building, and the Latin American Electoral Right. En D. A. Chalmers, M. Carmo Campello de Souza y A. Borón (eds.), *The Right and Democracy in Latin America* (pp. 13-42). Nueva York: Praeger.

GIL YEPES, J. A. (1978). *El reto de las élites*. Tecnos.

GIL YEPES, J. A. (1981). *The Challenge of Venezuelan Democracy*. New Brunswick: Transaction Books.

HANSON, D. P. (1971). *Political Decision-Making in Ecuador: The Influence of Business Groups*. Ph.D. Ann Arbor: University of Florida.

HARNECKER, M. (2011). *Ecuador: Una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya-Yala.

HOLLOWAY, J. (2010). *Change the World without Taking Power*. Get Political, 8. Londres: Pluto Press.

KARL, T. L. (1987). "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". *Latin American Research Review*, 22(1), pp. 63-94.

KEUCHEYAN, R. (2013). Préface: Lénine, Foucault, Poulantzas. En *L'État, le pouvoir, le socialisme* (pp. 7-36). París: Les prairies ordinaires.

LAURIÑO TORREALBA, L. (2008). Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958. *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, 44, pp. 33-98.

LEFEBER, L. (1985). El fracaso del desarrollo: Introducción a la economía política del Ecuador. En *La economía política del Ecuador: Campo, región, nación* (pp. 17-35). Quito: Corporación Editora Nacional, CERLAC, York University, FLACSO.

LEVINE, D. H. (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

LIPSET, S. M. y Solari, A. (eds.). (1967). *Elites in Latin America*. Oxford University Press.

LÓPEZ MAYA, M. (1989). *El Banco de los Trabajadores de Venezuela: ¿Algo más que un banco?* CDCH UCV.

LÓPEZ MAYA, M. (2006). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil.

LUNA, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MEDINA, M. y López Maya, M. (2003). *Venezuela: Confrontación social y polarización política*. Caracas: Ediciones Aurora.

MILLS, N. D. (1991). Sector privado y Estado nacional en el Ecuador democrático, 1979-1984. En R. Quintero, *La cuestión regional y el poder*, Biblioteca de Ciencias Sociales, 29. Quito: Corporación Editora Nacional.

MONCADA, S. (1985). *Los huevos de la serpiente: Fedecámaras por dentro*. Caracas: Alianza Gráfica.

MONCAYO, P. (2017). *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO-Ecuador.

MOYA, E. (2013). *Entre la espada y la pared: Los discursos sobre la elite política en el contexto de la globalización. Un estudio de tres casos, Chile, Argentina y México*. Ponencia oral presentada en la X Jornada de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en <http://cdsa.aacademica.org/000-038/658.pdf>.

NAÍM, M. y Francés, A. (1995). The Venezuelan Private Sector: From Courting the State to Courting the Market. En L. W. Goodman et al. (eds.). *Lessons of the Venezuelan Experience* (pp. 165-192). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press.

NARANJO, A. (1994). Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990. *Ecuador Debate*, 31, pp. 155-168.

NORTH, L. (1985). La implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador. En L. Lefeber (ed.), *La economía política del Ecuador: campo, región, nación* (pp. 425-457). Quito: Corporación Editora Nacional, CERLAC, York University, FLACSO.

NORTH, L. y Grinspun, R. (2018). Neo-extractivismo y el nuevo desarrollismo en América Latina: Ignorando la transformación rural. *Ecuador Debate*, 104, agosto, pp. 95-122.

ORTIZ, N. (2006). Entrepreneurs: Profits without Power? En *Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (pp. 71-92). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OSPINA PERALTA, P. (2010). Corporativismo, *Estado y revolución ciudadana. Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*, enero.

OSPINA PERALTA, P. (2016). *La aleación inestable. Origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960*. Tesis de doctorado. Ámsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation, Universiteit van Amsterdam. Disponible en <http://hdl.handle.net/11245/1.540377>.

PANITCH, L. (1980). Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry". *The British Journal of Sociology*, 31(2), pp. 159-187. Disponible en: https://doi.org/10.2307/589686.

PETKOFF, T. (2005). *Dos izquierdas*. Caracas: Alfadil.

POULANTZAS, N. (1981). *L'État, le pouvoir, le socialisme*, 2a ed. París: Presses universitaires de France.

PROVEA. (1989). Situación de los derechos humanos en Venezuela. *Anual, 1*. Caracas: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos.

RAMÍREZ GALLEGOS, F. (2005). *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*. Quito: Taller El Colectivo.

ROSTOW, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.

SALAMANCA, L. (1998). *Obreros, movimiento social y democracia en Venezuela*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV).

SALGADO, R. (1987). Economic Pressure Groups and Policy-Making in Venezuela: The Case of Fedecámaras Reconsidered. *Latin American Research Review*, 22(3), pp. 91-105.

SAWYER, S. (2004). *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham y Londres: Duke University Press.

SCHMITTER, P. C. (1987). *Continuamos en el siglo del corporativismo?* Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

SENPLADES. (2007). *Plan nacional de desarrollo 2007-2010*. Consejo Nacional de Planificación, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, República del Ecuador.

SENPLADES. (2009a). *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: Consejo Nacional de Planificación, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, República del Ecuador. Disponible en <http://www.buenvivir.gob.ec/documents/10157/297a8ae5-e21c-4382-9407-d2a15e49105a>.

SENPLADES. (2009b). *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria bienal 2007-2009*. Quito: Consejo Nacional de Planificación, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, República del Ecuador.

TAPIA, L. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comuna.

THOMPSON, E. P. (1963). *The Making of the English Working Class*. Vintage Books.

THOUMI, F. y Grindle, M. (1992). *La politica de la economia del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO.

URBÁEZ, A. (2001). Hoy, Fedecámaras aprueba el paro. *Tal Cual*. 28 de noviembre, sec. Economía.

VARIOS AUTORES. (1991). INDIOS. *Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS, Abya Yala.

VILLASMIL PRIETO, H., y Carballo Mena, C. (1998). *Diálogo y concertación social en Venezuela*. Caracas: Ministerio del Trabajo, UCAB.

WEYLAND, K., Madrid, R. L. y Hunter, W. (eds.). (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMSON, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustments: How Much has happened*. Washington, D.C: Peterson Institute for International Economics.

WRIGHT MILLS, C. (2000). *The Power Elite*. Nueva York: Oxford University Press.

YCAZA, P. (1991). *Historia del movimiento obrero ecuatoriano*. CEDIME.

ZIBECHI, R. y Machado, D. (2017). *Cambiar el mundo desde arriba: los límites del progresismo*. Quito: Huaponi Ediciones.

El agronegocio y los mecanismos de la desigualdad en Paraguay: un análisis de la captura de la política tributaria*

Ramón Fogel
Sara Costa
Sintya Valdez

Introducción

Paraguay se caracteriza por ser un país profundamente desigual a pesar del crecimiento económico que ha vivenciado en los últimos años. El crecimiento anual del PIB ha sido en promedio de 4.9% entre 2003-2010 (Borda, 2011, p. 61), y de 5.1% entre 2010 y 2017 (BCP, 2019a), mientras que la desigualdad socioeconómica (medida por el coeficiente de Gini) permaneció prácticamente invariable, apuntando 0.533 en 2010 y 0.536 en 2014 (CEPALSTAT, 2017).

Esta condición de la sociedad paraguaya posee raíces estructurales que se remontan a siglos pasados y que continúan fuertes en la actualidad, resistiendo incluso los cambios políticos e intentos de reforma recientes ya en el contexto de transición democrática, iniciada en los años noventa, ciertamente afectando la profundidad y calidad de dicho proceso.

Luego de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el proceso de desarrollo del país sufre una inflexión, pasando de ser una economía cerrada a una economía abierta al capital internacional, lo que se concreta con la entrada de fuertes flujos de inversión extranjera y la venta masiva de tierras a empresas extranjeras para actividades extractivas. En este marco surgen y se consolidan a lo largo de la primera mitad del siglo XX, los grandes latifundios y las oligarquías latifundistas. En este mismo contexto, surgieron los dos principales partidos políticos del país: el Partido Colorado y el Partido Liberal (ambos fundados en 1887).

Durante la dictadura stronista (1954-1989) se suman a las oligarquías tradicionales nuevos agrupamientos, vinculados al capital financiero y al "empresariado de frontera", beneficiados por la economía generada al este del país —en la frontera con Brasil— a partir de la construcción de la represa de Itaipú (los llamados "barones de Itaipú"). Por otro lado, los latifundios en decadencia fueron incorporados al nuevo modelo de

* Este texto fue publicado originalmente como Ramón Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez (2018). Forjando privilegios: discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya. En *Élites, políticas públicas y desigualdad*. Buenos Aires: OXFAM y CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190517041845/Informe_Paraguay_vf.pdf>.

agricultura moderna, impulsado principalmente por la entrada del cultivo de soja. En este marco, se impulsó una reforma agraria marcada por la prebenda que terminó por facilitar la apropiación de tierras públicas por parte de las nuevas y las viejas oligarquías, continuando así el proceso de concentración de riquezas. El Partido Colorado, plenamente controlado por el dictador, se constituyó en el principal medio de distribución de prebendas.

Ya durante la transición democrática, iniciada en 1989, la permanencia de los fuertes vínculos con el poder del Estado de la oligarquía rural se manifestó en la Constituyente de 1992, que aprobó la propuesta formulada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP). Esta asociación, constituida por grandes ganaderos y terratenientes, tradicionalmente relacionados de forma estrecha con los poderes del Estado, incluido el régimen de Alfredo Stroessner, elaboró una propuesta que blindaría la protección de sus intereses (Ezquerro y Fogel, 2017). Por otro lado, hasta la fecha no se ha avanzado en un nuevo proceso de reforma agraria que corrija las desigualdades y restituya las apropiaciones ilegales e ilegítimas concretadas en el periodo de la dictadura.[1]

La problemática de la desigualdad y su perpetuación en el tiempo es más visible en la dinámica del sector agropecuario. Actualmente, el sector agropecuario es el más rentable del país, especialmente las actividades agroempresariales basadas en la producción en gran escala, el procesamiento y la exportación de productos de la soja (semilla, harina y aceite) y carne vacuna, que en 2015 respondieron en conjunto por 30% del PIB y 65% del valor total de las exportaciones del país (BCP, 2017b).[2] Sin embargo, este mismo sector es el que menos aporta en términos del pago de tributos al Estado, con una contribución estimada del 3.6% del total de la recaudación en 2014 (Villalba, 2015, p. 25).

Así, no resulta una coincidencia encontrar que los indicadores de pobreza y desigualdad en el campo son mayores que el promedio nacional.

[1] Según el informe de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), entre 1954 y 1988, 6 744 005 hectáreas fueron adjudicadas con graves irregularidades, siendo consideradas como "tierras malhabidas" (Guereña y Rojas, 2016, p. 103).

[2] Por cuestiones metodológicas, en este cálculo se excluye el valor producido/exportado de energía eléctrica del total producido/exportado a nivel país.

De hecho, Paraguay es reconocido internacionalmente por el alto grado de concentración de la propiedad rural: 90% de la tierra corresponde a 12 000 grandes propietarios (que representan menos del 5% del total de propietarios), mientras que el 10% restante corresponde a 280 000 pequeños y medianos propietarios, aquellos que poseen fincas inferiores a 200 hectáreas (Guereña y Rojas, 2016, p. 17). Según el último Censo Agropecuario Nacional (MAG, 2008), el índice de desigualdad de Gini en el campo es de 0.93%.

El sistema tributario paraguayo ha sido —y continúa siendo— uno de los mecanismos favorables a la perpetración de esta estructura socioeconómica injusta y desigual. De acuerdo con Borda y Caballero (2016, p. 3), actualmente este presenta seis características resaltantes: tasas impositivas bajas, presión tributaria estancada, predominancia de impuestos indirectos, asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos, elevados gastos tributarios e impacto fiscal regresivo. A estas se pueden sumar el alto índice de evasión y elusión, sobre todo, de los grandes contribuyentes (Rodríguez y Villalba, 2016). Estos y otros estudios a nivel nacional e internacional coinciden en afirmar que el sistema tributario es desigual y de carácter regresivo, que el sector agropecuario no aporta en la proporción de la rentabilidad que genera y que todo esto afecta la construcción de una sociedad más equitativa.

Proyectos de reforma tributaria o de revisión de las tasas impositivas que apuntaron hacia la configuración de un sistema más justo y eficiente han sido tratados en el Congreso en diversas ocasiones en los últimos años. Luego del último gran conjunto de ajustes tributarios, plasmado en la "Ley de adecuación fiscal" (2421/2004), pueden citarse los proyectos de ley que propusieron instalar un impuesto a la exportación de granos en estado natural —particularmente del grano de soja— presentados en cinco ocasiones entre 2004 y 2014.

La Ley 2421/04 —implementada a partir de 2005— consiguió incrementar la presión tributaria, pasando de 10.3% del PIB en 2004 a 12.7% del PIB en 2014 (Borda y Caballero, 2016, p. 9); sin embargo, ha mantenido el carácter regresivo del sistema, siendo poco eficiente para desmontar la condición privilegiada del sector agropecuario. Por su parte, todos los proyectos de Ley para la introducción de un gravamen a la exportación de soja han fracasado. En síntesis, aún no se ha conseguido que los que poseen más patrimonio o ingreso paguen más o en una proporción más adecuada a

sus ganancias. Ante esta situación, nos preguntamos: ¿cómo es posible que teniéndose los diagnósticos y las propuestas este sistema siga vigente?

Así, en el presente trabajo se realiza un análisis de las propuestas y los proyectos de Ley que surgieron en el periodo 2003-2017 que buscaban generar un cambio en la estructura tributaria —con énfasis en los proyectos orientados a gravar la exportación de granos en estado natural—, mirando aspectos de la coyuntura política y buscando identificar los grupos de interés, sus intereses, argumentos y mecanismos de acción e incidencia. El análisis se centra en la actuación de los representantes del empresariado del agronegocio en el país, teniendo en cuenta que han sido los principales opositores a una reforma fiscal profunda.

En términos metodológicos, el estudio se basa en una revisión de los mencionados proyectos de Ley, de los diarios de sesiones donde fueron tratados y de las publicaciones en prensa, por medio de lo cual se busca identificar los principales mecanismos de acción e influencia de los grupos de interés involucrados. También se realizaron entrevistas con informantes claves a fin de comprender las dinámicas tácitas de las negociaciones y los acuerdos políticos. Antes de presentar el estudio, realizamos una breve consideración de los conceptos teóricos que enmarcan nuestro análisis.

Economía política de los acuerdos fiscales: marco conceptual

Históricamente, los países de América Latina se han caracterizado por contar con sistemas tributarios injustos e ineficientes que en gran medida explican la persistencia de la desigualdad social en el continente a pesar de los ciclos de crecimiento económico recientes. De acuerdo con Rodríguez y Díaz (2013), si bien se ha verificado un aumento importante de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en dichos países, estos siguen siendo menores a los índices de los países de la OCDE[3] y

[3] La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que está compuesta por 36 países considerados desarrollados (son mayoritariamente países europeos, además de Estados Unidos, Ca-

continúan asentados ampliamente en impuestos indirectos, al mismo tiempo que se ven afectados por altas tasas de evasión y elusión.

Rodríguez y Seemann (2013) identifican cinco tendencias de los sistemas tributarios latinoamericanos:

1. aumento de la presión tributaria desde 1990;
2. ingresos tributarios sustancialmente menores a los de los países de la OCDE;
3. alto peso relativo de los impuestos indirectos en la recaudación;
4. disposición de otras fuentes de financiamiento fiscal (ejemplo, renta de recursos naturales);
5. recaudación afectada de forma significativa debido a la evasión y elusión fiscal.

Al margen de estas tendencias comunes, es importante notar que las mismas tienen implicancias diversas de acuerdo con la economía en cuestión. En ese sentido, entre los países latinoamericanos pueden distinguirse dos grupos: por un lado, las economías más grandes y dinámicas, como Brasil y Argentina, donde la presión tributaria supera el 20% del PIB; y, por otro, el grupo donde se encuentra la gran mayoría de los países de la región en los cuales este índice no supera el 15%.

Además del factor del nivel de desarrollo económico, el factor político también es una variable importante al momento de analizar estas diferencias. Por ejemplo, al comparar el PIB per cápita y la presión tributaria, se encuentra que países de igual nivel de productividad sostienen arreglos fiscales distintos. En 2010, Argentina y Chile presentaron un PIB per cápita del orden de 14 000 dólares, al paso que sus ingresos tributarios representaban (en porcentaje del PIB) 26.4% y 18.3%, respectivamente (Rodríguez y Seemann, 2013).

nadá, Japón, Australia) y países considerados "emergentes" (como México, Chile y Turquía). Información recuperada de <www.oecd.org>, marzo de 2019.

Paraguay es uno de los países con menor presión tributaria de la región. Si bien esto suele justificarse bajo el argumento de que la flexibilidad impositiva es necesaria para la atracción de inversiones y el fortalecimiento de la competitividad económica, la comparación con la situación de otros países de tamaño económico y geográfico similar cuestiona dicho argumento.

Mientras que en Paraguay se sostiene una presión tributaria promedio (2010-2013) del 12.3%, en Bolivia y Uruguay este índice llega al 19.2%. De acuerdo con Borda y Caballero (2016), esta diferencia se explica por el alcance de las tasas (que en Paraguay son más bajas) y la diferencia en el rendimiento (en el caso de Paraguay, la recaudación es más baja). También por la diferencia en la contribución de los impuestos directos *versus* los indirectos: en Paraguay los impuestos directos respondieron por 21% de la recaudación en 2013, mientras que en Bolivia y Uruguay este porcentaje ascendió a 28% y 38%, respectivamente.

Bolivia y Uruguay se encuentran mejor posicionados en el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial (Borda y Caballero, 2016). Si bien en términos de PIB per cápita Uruguay se encuentra en una situación más favorable (19 956 dólares, en 2013), en el caso de Bolivia, con un PIB per cápita de 6 293 dólares, eso no impidió que haya alcanzado un mejor posicionamiento, o bien, que esté sosteniendo una carga tributaria más elevada en comparación con Paraguay (cuyo PIB per cápita en 2013 fue de 8 499 dólares). Por otro lado, y a modo de comparación, los países de la región que se asemejan a la carga impositiva paraguaya son los centroamericanos —como República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá— que, con relación al Paraguay, constituyen economías relativamente menores.

Todo esto refuerza los argumentos de que la mejor competitividad de una economía no se rige necesariamente por sus bajas tasas impositivas y sí por la calidad de sus instituciones y servicios públicos, conforme exponen Borda y Caballero (2016). Asimismo, deja evidencias de que en Paraguay el factor político es especialmente determinante en los acuerdos fiscales, sobre todo si consideramos el extraordinario crecimiento económico de los últimos 15 años y la persistencia de los altos índices de desigualdad en el país, especialmente en el campo.

En ese sentido, para comprender la vigencia de los arreglos fiscales y el alcance de las reformas propuestas se necesita ir más allá del análisis de su contenido técnico y tener en cuenta las dinámicas de economía política que inciden sobre los procesos de diseño, aprobación e implementación de dichas políticas.

Así, Rodríguez y Díaz (2013, p. 17) sugieren considerar dos grupos de dinámicas: la macroeconomía política —referente a los aspectos institucionales estructurales, tendencias y relaciones de poder a mediano plazo— y la microeconomía política, que abarca la estrategia y las tácticas concretas (como las negociaciones con grupos de poder, acciones comunicacionales dirigidas a la opinión pública, técnicas legislativas, entre otras).

Bajo este marco conceptual, se entiende que la política tributaria es resultado de un "arreglo" de los distintos grupos de interés, en el cual los aspectos coyunturales tienen importancia en la definición de dichas políticas, además de las condiciones estructurales de una sociedad. Y como tal, entender las dinámicas que llevan a dichos arreglos es importante para comprender los logros o los fracasos de las propuestas de reformas tributarias.

En el análisis de los arreglos fiscales que se concretan en sociedades profundamente desiguales, como es el caso paraguayo, es necesario hacer un énfasis especial sobre las condiciones estructurales que determinan dicha desigualdad. En esos contextos, los grupos que acumulan mayor poder económico ejercen una mayor ventaja al momento de actuar e incidir en las negociaciones políticas. Muchas veces esta influencia resulta en una simbiosis entre el poder económico y el poder político, donde la disputa adquiere un carácter meramente superficial.

Este fenómeno de la influencia abusiva por parte de una élite sobre el ciclo de las políticas públicas y los organismos del Estado se conoce también como "captura". De acuerdo con esta definición, las élites (actores que son dueños o tienen acceso privilegiado a recursos de poder) pueden doblegar cualquier etapa del ciclo de políticas públicas (debate, formulación, implementación y evaluación) —una propuesta de reforma fiscal, por ejemplo—, afectando negativamente en el interés general (Cañete, 2018).

Así, el proceso histórico de una sociedad, el nivel de concentración de poder económico y político y el nivel de institucionalidad son factores que, en las sociedades latinoamericanas en general, han favorecido al fenómeno de la captura (aunque también pueden determinar sus límites). En cuanto a los mecanismos más utilizados por los grupos de poder privilegiados ya se han identificado: las puertas giratorias, el financiamiento partidario, el *lobby*, el clientelismo, la corrupción, el control de la generación de conocimiento, el control de los medios de comunicación (y, por lo tanto, del debate público), los decretazos, la judicialización, entre otros que contemplan también mecanismos informales (Cañete, 2018, pp. 16-17).

La perspectiva de la "captura del Estado" sobre las dinámicas de los arreglos fiscales trae como contribución la posibilidad de identificar acciones y/o medidas necesarias para la disminución de la influencia desmedida por parte de algunos grupos de interés, de tal forma que las negociaciones dentro del ciclo de las políticas públicas puedan ocurrir en condiciones más equitativas, es decir, que los diversos grupos de interés puedan ejercer igual participación e influencia, derivando en arreglos más justos.

Economía política de los acuerdos fiscales en Paraguay: estado del arte

En Paraguay se han realizado diversos estudios sobre el sistema tributario, tanto aquellos que se enfocan sobre sus características intrínsecas (eficacia, contenido y calidad técnica), como aquellos que se dedican a analizar las dinámicas de economía política en sus niveles macro y micro. Uno de los trabajos más precisos sobre las características del sistema tributario de Paraguay es el de Zárate (2011), en el cual se evidencia el fuerte carácter regresivo del sistema actual, al haber un mayor predominio de los impuestos al consumo y una menor participación de los impuestos sobre la renta, lo que contribuye para la deficiencia del sistema en términos de una mayor recaudación.

Menos reciente, pero de gran relevancia, es el estudio de Dionisio Borda, exministro de Hacienda (2003-2012), en el cual se analiza el alcance de la última gran reforma del sistema tributario (implementada a partir de 2005), incorporando tanto los aspectos técnicos como los aspectos procesuales y de contexto político-económico. En ese sentido, Borda (2007) parte de una breve revisión histórica del desempeño económico del país desde los años ochenta hasta 2002, periodo que en general ha sido de estancamiento económico e inestabilidad política.

De acuerdo con el análisis del exministro, ese contexto de crisis fue determinante para lograr la voluntad política y los acuerdos necesarios para la implementación de las medidas que visaban la recuperación de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, aquellas propuestas de reforma más profundas, que atacaban más fuertemente a las instituciones del Estado y buscaban promover una mayor equidad del modelo de desarrollo económico, fueron quedando al margen de la agenda política. Por otro lado, el autor también destaca que, si bien se logró aprobar la nueva Ley, esto no sucedió sin manifestaciones de resistencia e intentos posteriores de reversión y/o flexibilización (por ejemplo, vía decretos reglamentarios), especialmente, de parte de los grupos empresariales del sector agropecuario.

Ya entre los estudios más recientes se destacan los producidos por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), en el marco de una iniciativa de realización de investigaciones y debates para el mejoramiento de la inversión social en Paraguay. En ese grupo se citan los trabajos de Borda y Caballero (2016), en el cual se analizan las características generales del sistema tributario de Paraguay (en términos de su estructura) y se concluye que el mismo es de escasa eficiencia y equidad (como se puede ver en la **tabla 1**, donde se evidencia la predominancia de los impuestos indirectos); y Borda y Caballero (2017), en el cual se analiza el desempeño tributario en el periodo 2006-2015 (en términos de la recaudación líquida), identificando los puntos críticos para la realización de reformas.

Tabla 1

Participación relativa de impuestos

Concepto	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Ingreso, utilidades y otros	18.3%	16.2%	18.2%	18.4%	20.9%	21.1%
IVA	40.0%	47.3%	52.1%	51.8%	51.0%	53.4%
Selectivos al consumo	19.3%	17.3%	16.1%	15.6%	15.5%	14.3%
Comercio y transacciones internacionales	18.5%	12.4%	12.3%	13.4%	11.8%	10.2%
Otros	3.9%	6.7%	1.4%	0.9%	0.7%	1.1%

Fuente: Adaptado de Borda y Caballero (2016, p. 14).

También se destaca el trabajo de Rodríguez y Villalba (2016), en el cual se aborda el tema de la "cultura tributaria", caracterizada por ser una cultura "antitributaria". Con base en entrevistas realizadas con empresarios claves, Rodríguez y Villalba (2016) identificaron los principales argumentos que se presentan a la hora de oponerse al pago y/o establecimiento de nuevos tributos: la mediterraneidad del país y la necesidad de atraer inversiones (factores de competitividad económica de los negocios que serían afectados por la carga tributaria), las prácticas de evasión (que deberían ser atacadas primero antes que establecer nuevos tributos o aumentar la carga tributaria), la poca calidad del gasto público y la corrupción (es decir, un discurso de "desconfianza" hacia el Estado), el pensamiento neoliberal (del *laissez faire*), entre otros. Ciertamente, estos pensamientos también constituyen una de las barreras al logro de nuevos acuerdos fiscales.

En general, estos trabajos coinciden en afirmar que el sistema tributario actual es ineficiente e inequitativo, y que las principales dificultades

para la concreción de nuevos arreglos fiscales son: la débil institucionalidad expresada en la falta de voluntad política o dificultad para la imposición/implementación de nuevas políticas; en la cultura tributaria, reflejada en los altos índices de evasión y elusión; en la opinión general de los grandes contribuyentes; y en la influencia de los grupos de poder, que buscan promover sus intereses particulares.

Asimismo, al tratar el tema de la regresividad del sistema, estos estudios dejan en evidencia que la actividad agropecuaria es la que menos contribuye al fisco, en amplia relación de desproporción a la renta que genera. Análisis más específicos sobre la cuestión tributaria para el sector agropecuario han sido realizados por diversos autores. Pueden citarse los informes anuales del observatorio “Tierra, Agronegocio y Derechos Humanos” de la organización BASE-IS, especialmente, el documento “Con la soja al cuello” (2015), en el cual se estima el bajo valor de dicha contribución.

En dicho trabajo, Villalba (2015, p. 25) estimó que la recaudación total del sector agropecuario en 2014 fue de 117 millones de dólares, lo equivalente a 3.6% de total de los ingresos fiscales en el mismo año, tomando en cuenta los aportes en términos del IVA Agropecuario, el Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO).

Villalba (2015) y también Rojas (2014) apuntan que la situación de injusticia tributaria se ve agravada si consideramos las devoluciones que realiza el Ministerio de Hacienda a las empresas agroexportadoras en concepto de IVA. Según Rojas (2014, p. 41), entre 2008 y 2013, Hacienda devolvió a empresas como AMD, Cargill y Bunge más de 50 millones de dólares. Finalmente, también se pueden rescatar los documentos de trabajo de Itriago (2012) y del Banco Mundial (2007), en los cuales se identifica al sistema tributario como una de las claves para revertir la situación de concentración de riqueza y desigualdad en el campo.

Delimitación del objeto de estudio y metodología

La problemática de que los que poseen más patrimonio o ingreso en Paraguay no retribuyen al Estado en la forma de tributos en una pro-

porción adecuada a sus ganancias es a la vez causa y consecuencia de la desigualdad estructural del país. Ante esta situación nos preguntamos: ¿cómo es posible que, teniéndose los diagnósticos y las propuestas, este sistema tributario ineficiente e injusto siga vigente? En la búsqueda de respuesta se ha realizado una revisión teórica e histórica más detallada en la que se han identificado tres aspectos importantes a tener en cuenta para el análisis:

- En primer lugar, el peso del componente político de los arreglos fiscales, por lo cual entendemos que la política fiscal, en especial la política tributaria, es resultado de una disputa de intereses que se engendra en un terreno profundamente desigual, donde algunos grupos de poder logran una influencia desmedida sobre el ciclo de la política tributaria con la prevalencia de sus intereses particulares, en detrimento del interés general.

- En segundo lugar, el hecho de que la actividad agropecuaria y la agroindustrial constituyen sectores críticos para la construcción de un nuevo arreglo fiscal en Paraguay, no solo en función a su peso en la dinámica económica del país, sino también porque son los sectores que han manifestado mayor resistencia a la realización de reformas fiscales profundas y poder para posicionar sus intereses.

- Y, en tercer lugar, el hecho de que, si bien existen diversos estudios sobre la temática, aún son pocos los que profundizan sobre la "microeconomía política" de los procesos de diseño y aprobación/rechazo de las propuestas de reforma fiscal y, específicamente, sobre los mecanismos de influencia de las élites económicas y el nivel de "captura" de la política tributaria.

En general, los estudios suelen resaltar los aspectos estructurales (macro) del orden vigente (como la desigualdad estructural, la fragilidad de las instituciones y la propia cultura tributaria), o bien enfatizan la economía política de las etapas de implementación de las medidas fiscales, analizando en profundidad la problemática de la evasión y elusión fiscal.

En ese contexto, este trabajo busca identificar las acciones, estrategias, argumentos y alianzas promovidas por las principales élites del agronegocio del país para influenciar en las decisiones gubernamentales al

respecto de la política tributaria que afecta sus actividades económicas. Asimismo, busca analizar en qué medida estos mecanismos son favorecidos o impedidos por las condiciones socioeconómicas estructurales y coyunturales del país, constituyendo así escenarios de disputas de interés más o menos desiguales que acaban por determinar fuertemente los resultados de las negociaciones, culminando muchas veces en lo que se conoce como “captura del Estado”.

Desde esta perspectiva, además de buscar contribuir con la realización de un análisis innovador sobre la problemática, también se busca ofrecer una mirada crítica que vaya más allá de atribuir un papel pasivo al Estado (como los argumentos de fragilidad tienden a sugerir) y enfocar sobre la variable explicativa de la influencia de los grupos de poder, que más allá de simplemente instrumentalizar al Estado, se involucran en fuertes dinámicas de influencia y negociación.

Así, algunas de las preguntas que buscamos responder con este análisis son: ¿cómo actúan las élites económicas en esos contextos de negociación?, ¿cuáles son sus principales estrategias/mecanismos de acción?, ¿cuáles son las alianzas que se constituyen a favor? y ¿cuál es el peso de la coyuntura político-económica en los resultados obtenidos/decisiones tomadas?

La metodología para el análisis del comportamiento de las élites del agronegocio se basó en el estudio de los procesos de propuesta, tratamiento y aprobación (o rechazo) de leyes tributarias que afectan al sector agropecuario y agroindustrial en los últimos 15 años (2003-2017), destacando las propuestas que han sido presentadas para la instalación de un gravamen a la exportación de soja. En dicho periodo de tiempo, esta propuesta de ley ha sido presentada en por lo menos cinco ocasiones por diferentes bancadas del Congreso, habiendo fracasado en todas ellas.

De acuerdo con la matriz teórica propuesta, analizamos las “microdinámicas de economía política”, es decir, las dinámicas de negociación entre las diferentes partes interesadas durante el ciclo de diseño y aprobación de las políticas tributarias, buscando identificar sus “mecanismos” de influencia (principales argumentos, estrategias de comunicación y cabildeo, y otras acciones promovidas), con especial atención a la actuación de los gremios empresariales del agronegocio, figuras claves en dichos procesos. Todo esto se realizó sin dejar de lado las cuestiones

coyunturales que enmarcaron el desarrollo de cada evento específico, así como las cuestiones de nivel histórico-estructural.

En términos de la metodología para la obtención de datos, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Como principal fuente primaria se recurrió a entrevistas semiestructuradas con actores clave: con referentes y/o exreferentes de las entidades públicas pertinentes (funcionarios del Ministerio de Hacienda, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados), expertos del ámbito académico y representantes de los gremios empresariales estudiados. Como fuentes secundarias, nos apoyamos en publicaciones de la prensa escrita, trabajos académicos similares realizados anteriormente, entre otras.

Economía política de los arreglos fiscales en Paraguay (2003–2017)

Entre 2003 y 2017, los mecanismos utilizados por las élites económicas y políticas han sufrido ciertas transformaciones fuertemente condicionadas por la coyuntura socioeconómica. Estos mecanismos son presentados dividiendo el periodo de estudio en tres momentos, que a su vez representan tres coyunturas distintas:

- El periodo de 2003-2007, caracterizado por la retomada del crecimiento económico luego de continuos años de crisis política y económica a lo largo de los noventa, la ascensión al Gobierno de Nicanor Duarte Frutos y la promulgación de la nueva normativa fiscal (Ley 2421/04).

- El periodo de 2008-2012, caracterizado por la continuidad del crecimiento económico y nuevos intentos de reforma fiscal, en el marco de un nuevo gobierno de características "progresistas" que puso fin a los 60 años de gestión ininterrumpida del Partido Colorado.

- Y, el periodo de 2013-2018, marcado por la retomada oficial del poder por el Partido Colorado (con la elección de un *outsider* de

la política, el empresario Horacio Cartes) y la puesta en marcha de una nueva política económica de carácter neoliberal.

El intento de reforma de 2004:
Ley de Adecuación Fiscal 2421

En 2003, el partido oficialista —el Partido Colorado— ganó las elecciones con un candidato surgido de su seno, el señor Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). La soja, que representaba a principios del periodo de Gobierno ya poco más del 30% de las exportaciones, creció en forma sostenida pasando de 1.4 millones de hectáreas en el año agrícola 2002-2003, a 2.5 millones de hectáreas en la zafra 2007-2008.[4]

El auge de las *commodities* en dicho periodo, que se verifica en la triplicación del precio del aceite de soja y de la soja en granos (UN, 2014), producto emblemático del agronegocio paraguayo, fortaleció el extractivismo agrario. Aun en ese escenario de prosperidad económica, el sistema impositivo no sufrió cambios importantes.

En efecto, durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos se sancionó una nueva Ley de impuestos, Ley 2421/2004 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" que introdujo un impuesto progresivo sobre el ingreso personal (10% para los que ganan 10 veces el salario mínimo) y un impuesto sobre los ingresos agrícolas (el Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias, IMAGRO) para aquellos que poseen más de 300 hectáreas de tierra. Así, por medio de esta Ley se estableció el sistema 10-10-10: 10% de IVA para todos los productos; 10% de impuestos a la renta de las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio) y 10% sobre la renta personal.

La aplicación de esta Ley, sin embargo, se retrasó debido a cinco postergaciones en el Congreso, causadas por el *lobby* de los grupos empresaria-

[4] Datos de la serie histórica de la soja del MAG (1990-2009). Disponibles en: <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/series-historicas>.

les, y solo después de ocho años se puso en vigencia. Además, soportó numerosas demandas por inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones, aun cuando el carácter final de la Ley aprobada fue bastante modesto, en el sentido de que se orientó más hacia una formalización de la economía que hacia el objetivo de impulsar un cambio estructural, conforme lo señala un funcionario de Tributación del Ministerio de Hacienda entrevistado en el marco de la presente investigación:

> Ellos dijeron que el impuesto a la renta personal se pensó para formalizar la economía porque había un flujo de ingreso personal que no se controlaba, pero para controlar eso entonces se tenía que controlar todos los activos de la gente; no solo los ingresos mensuales, sino todos los activos inclusive de los que están en el interior. Los empresarios se opusieron a eso; no querían que se les controle sus activos y menos los que están en el interior y trabaron.
>
> Entonces, si Tributación no controla los activos que tiene en el interior, no podrá controlar el ingreso final porque finalmente ellos van a declarar lo que quieran. Incluso dentro de Tributación algunos asesores dijeron que no hace falta controlar los activos si se tiene forma de controlar los ingresos; además, no se puede controlar los ingresos informales. Los que más se opusieron al control de los activos fueron los empresarios.

De hecho, con el nuevo arreglo fiscal se eliminó una disposición de la normativa anterior, la Ley 125/91, que permitía al Ejecutivo gravar hasta el 12% la producción de granos cuando se daban condiciones de mercado favorables, es decir, cuando el negocio estaba en buen rumbo (el mecanismo conocido como *Win for tax*). Antes de la aprobación de la Ley 2421, aprovechando esa disposición, al inicio del Gobierno de Nicanor y por medio de un Decreto se estableció un impuesto del 10% al sector sojero. La respuesta no solo fue de FECOPROD —la Federación de las Cooperativas de Producción—[5], sino de otros gremios de la producción que amenazaron con el primer “tractorazo”,[6] que hubiera creado dificultades serias al Gobierno.

[5] La Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD) es una organización que nuclea a las principales cooperativas de producción del sector agropecuario empresarial.

[6] Manifestación de los empresarios del sector rural que consiste en la marcha y el cierre de rutas con máquinas (tractores).

Como solución rápida a esta crisis, el presidente terminó por cambiar el porcentaje del 10% a 2 dólares por tonelada por un Decreto posterior. Por otro lado, dicha disposición quedó fuera de la nueva Ley aprobada en 2004. El ejercicio fiscal de 2003 fue la única ocasión en que dicha disposición pudo generar resultados positivos, obteniéndose una recaudación de 12 millones de guaraníes.[7]

Así, a más de diez años de iniciada la transición a la democracia, Paraguay seguía caracterizándose como un Estado depredador o prebendario en el cual los miembros de la élite consideraban los organismos y bienes públicos como propiedad privada. La confusión entre Estado y los intereses del Partido Colorado seguían siendo tales que la distinción entre bienes públicos y privados estaba marcada por su opacidad, particularmente en lo referido al agronegocio, teniendo en cuenta que la mayoría de los legisladores o sus familiares se habían apropiado de tierras públicas. Como se mencionó en la introducción, esta práctica tiene raíces históricas, habiéndose acentuado durante la dictadura de Stroessner y continuado bajo los sucesivos gobiernos colorados.

En ese contexto, postergar la aplicación de algunas disposiciones de la Ley fue relativamente fácil, por un cúmulo de razones mencionadas por el mismo entrevistado:

> En el Congreso postergaban la aplicación de la Ley que no podía entrar en vigencia. Los empresarios hicieron *lobby* con los parlamentarios. El presidente no tenía mayoría y, aunque la tuviera, igual perdería porque nadie quiere pagar impuesto a la renta; a los congresistas también les iba a alcanzar, a todos los funcionarios, es decir, ellos también tenían motivos para posponer la vigencia de esa normativa. Por tal motivo, periódicamente sancionaban una Ley para posponerla por uno, dos o tres años. Fueron Leyes sucesivas del Congreso durante el mandato de Nicanor Duarte y luego de Fernando Lugo.

En cuanto a la producción de granos, vimos que con la Ley 2421/2004 entró en vigencia el IMAGRO, aunque cabe mencionar que este impuesto

[7] Según declaraciones del exministro de Hacienda Dionisio Borda, en entrevista realizada para la presente investigación.

a la renta agropecuaria logró obtener un tratamiento especial, diferenciándose del impuesto a la renta corporativa en general (el IRACIS), que pasó a gravar la renta de empresas no agropecuarias. Tampoco se logró establecer un impuesto sobre la exportación de granos en estado natural. El IMAGRO gravaba la renta "presunta", conforme lo señala el entrevistado:

> En cuanto a la soja, entra en vigencia con el IMAGRO a través de eso, no más. En principio no se bloqueó ese impuesto, para eso estaba previsto una tasa de 0 a 10% y lo primero que se hizo es mantener a una tasa de 0, es decir, entró en vigencia, pero tenía una tasa de 0, no más inicialmente. En IMAGRO se cobraba sobre una renta presunta, en base a lo que declaran los empresarios. El impuesto a la exportación de granos nunca luego entró en vigencia, a eso se opusieron siempre hasta autoridades de Hacienda. Yo pregunté a un funcionario que ahora es viceministro de Hacienda, cuál es el argumento para no gravar la exportación y me dijo que íbamos a dar una mala imagen al mundo que siendo un pequeño país exportador gravemos la exportación de soja.

Los vínculos del Estado con las élites dominantes, además de determinar los arreglos fiscales emergentes y la postergación de la vigencia de disposiciones de la referida Ley de Adecuación Fiscal, permitieron la concesión a latifundistas y actores del agronegocio de créditos fiscales generosos para deducir los pagos de impuestos al valor agregado (IVA) de su obligación tributaria IMAGRO (Ezquerro y Fogel, 2017).

A pesar de haberse estipulado también una tasa del 10%, en la práctica, el IMAGRO se definió como un impuesto a la renta especial para el sector agropecuario cuando en otros países el impuesto corporativo (para las empresas en general) era único para todos los sectores. Para todos los otros sectores en Paraguay en ese momento estaba establecido el IRACIS (impuesto a la renta a la industria, al comercio y al servicio) y, según declaraciones del exministro de Hacienda, también debería haberse incluido la producción agropecuaria.

Sin embargo, en ese periodo, el sector agropecuario hizo primar su criterio de la peculiaridad del negocio y de que el IRACIS no podía tener aplicación en este sector productivo en las negociaciones para la formulación de la nueva normativa. Este tratamiento especial, acompañado

de un amplio espectro de posibilidades de deducción, fueron los principales logros del empresariado agrario en dichas negociaciones.[8]

Los empresarios del agronegocio también lograron eliminar la aplicación del IVA a los productos agropecuarios. Uno de los motivos habría sido que, si bien podían apelar al crédito fiscal, gran parte de los productos e insumos que utilizaban eran adquiridos de manera informal ("en negro"). También lograron, concomitantemente con la vigencia del IMAGRO, bajar el impuesto sobre la renta a las empresas no agropecuarias del 30% al 10%.

Además de los gremios del agronegocio, cabe destacar algunos aliados en el seno del Gobierno que contribuyeron al avance de dichos logros, como el empresario, tributarista y asesor empresarial Carlos Mersan, quien se incorporó al equipo de trabajo de la Ley de Adecuación Fiscal. También el entonces ministro de Agricultura Antonio Ibáñez, un empresario sojero, tuvo una participación activa en el arreglo fiscal en cuestión.[9]

En ese contexto, y no obstante las notables rentas empresariales que resultaron del auge de la producción de soja, el impuesto IMAGRO solo alcanzó un promedio de 4 millones de dólares entre 2005-2010, lo que, según Zárate (2011), representó en promedio el 0.2% del total de la recaudación en dicho periodo (véase **tabla 2**).

Así, además de las presiones vía declaraciones en prensa y adopción de medidas de fuerza como el "tractorazo", el mecanismo básico de los empresarios del sector en este periodo ha sido el *lobby* con senadores específicos para que se posponga el debate, o bien lograr un tratamiento especial en el marco del proceso de implementación de las nuevas normativas, siendo el argumento más frecuente la necesidad de más estudios por parte de las comisiones especiales del Senado y/o el carácter "estratégico" de la actividad agropecuaria que requería incentivos por parte del Gobierno. De hecho, vale mencionar también que connotados senadores de los distintos partidos políticos provenían del sector empresarial.

[8] Entrevista a Dionisio Borda.

[9] *Ibid.*

Tabla 2

Recaudación por principales impuestos 2005-2010, en millones de dólares

Impuestos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio US$	Promedio (%)
IRACIS	148	176	239	355	434	432	327	18.5
IMAGRO	4	2	2	4	5	6	4	0.2
Gravamen aduanero	143	164	167	240	197	321	218	12.6
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	403	520	696	1 013	888	1 262	876	49.8
Impuesto selectivo al consumo (ISC)*	153	201	261	316	301	351	286	16.8
Otros **	40	55	31	21	19	26	31	2.1

* Incluye el impuesto selectivo a los combustibles.
**Incluyen tributo único, tributo a la maquila, impuesto a la renta del servicio de carácter personal, renta al pequeño contribuyente, actas y documentos y la patente fiscal.

Fuente: Adaptado de Zárate (2011, p. 10).

Nuevas negociaciones hacia un arreglo fiscal más equitativo:
Periodo 2008-2012

El escenario de este periodo corresponde al gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), la coalición de diversos partidos de izquierda con el Partido Liberal bajo la figura de Fernando Lugo. Alianza llegó al poder poniendo fin a la hegemonía del Partido Colorado en el poder durante más de 60 años y con una fuerte reivindicación de la justicia

social, por medio de políticas redistributivas y de una reforma agraria. Sin embargo, el contexto económico continuaba marcado por el crecimiento del agronegocio y la acumulación de riquezas por parte de las grandes corporaciones y los terratenientes que controlaban la mayor parte del flujo comercial agroganadero.

Las principales fuerzas que se manifestaban contra la reforma fiscal y se inclinaban por un arreglo que les favoreciera incluyeron inicialmente a la FECOPROD y al empresario de origen brasileño Tranquilo Favero, conocido también como "el rey de la soja". Por su parte, en el Senado el sector empresarial tenía su espacio en la figura de los asesores y también en la representación directa a través de algunos empresarios.[10]

En 2008, con el nuevo gobierno se reflotó el proyecto de impuesto a la exportación de soja, proponiéndose desde el mismo Ejecutivo un impuesto del 5%, el cual fue finalmente presentado como iniciativa parlamentaria, proyecto de ley presentado por el senador Sixto Pereira del partido Tekojoja, integrante del Frente Guazú, titulado "Proyecto que grava la exportación de materia prima oleaginosa".[11]

Originalmente, este proyecto proponía una tasa de 12% sobre el valor total de la exportación de soja (también contemplaba tasas para el trigo y el girasol) y justificaba la relevancia de dicha propuesta en la necesidad de fomentar el procesamiento dentro del territorio nacional y generar ingresos para apoyar el cumplimiento de la política de reforma agraria. Sin embargo, ni siquiera el prestigio de Joseph Stiglitz, quien estuvo en el país en aquel periodo y que había recomendado establecer un impuesto del 15% a la soja, tuvo el impacto deseado.

El senador Alfredo Jaeggli descalificó a este intelectual diciendo que no conocía la economía paraguaya y que no podía opinar tan fácilmente. Esta intervención de Stiglitz, sin embargo, facilitó una mesa de trabajo con la FECOPROD. Empresarios nacionales de los sectores más modernos, e incluso representantes de corporaciones multinacionales como Cargill,

[10] Por ejemplo, Rolando Dietze, senador del Encuentro Nacional, quien era ya asesor de empresas agropecuarias, como otros de legisladores de ese partido, y Alfredo Jaeggli, senador por el Partido Liberal; ambos se oponían sistemáticamente a una reforma que afectara a los sectores empresariales.

[11] Expediente legislativo n° S-095388. Disponible en <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

estuvieron presentes. Algunos empresarios mostraron una actitud más abierta llegando a preguntar a cuánto llegaba el déficit fiscal que debía cubrirse y afirmando que si hubiera otra forma que no fuera el impuesto, ellos colaborarían.

Paradójicamente, condiciones climáticas adversas ocurridas en dicho periodo y la crisis económica mundial de 2008 revirtieron las negociaciones y, contrariamente a la postura inicial, los gremios del agronegocio terminaron reclamando al Estado una refinanciación de 350 millones de dólares. De cualquier forma, cabe destacar que en estas conversaciones se perfilaron algunos empresarios de la soja con mayor consciencia sobre sus obligaciones fiscales.

En 2011, el gobierno de Lugo intenta nuevamente avanzar un proyecto de gravamen a la exportación de granos en estado natural, pero esta vez incentivando a que la iniciativa parlamentaria se genere en el seno del Partido Liberal, aliado electoral del Frente Guazú. Luego de varios amagues, se presenta el proyecto “Por el cual se crea el impuesto sobre la exportación de determinados productos agrícolas en estado natural”, que fue oficialmente presentado por el senador Ramón Gómez Verlangieri del Partido Liberal.[12]

Según el texto de este proyecto, se proponía gravar las exportaciones de semillas (soja, maíz, girasol) sin valor agregado en un 6%, a efectos de fomentar la industrialización de estos productos y lograr mayor recaudación, la cual sería reinvertida en favor del propio sector agrícola (como infraestructura agrícola y para la política de reforma agraria). Nuevamente, este proyecto no prosperó. De hecho, el senador Gómez Verlangieri nunca lo defendió en el plenario, si bien se trataba de una estrategia del gobierno de turno más que una iniciativa propia.

Fernando Lugo, con solo cinco aliados en el Congreso, estaba cautivo de aquella estructura de poder que se viene describiendo. De hecho, todos los proyectos que salían del Ejecutivo eran rechazados: de las tres propuestas de Ley que se habían generado para encarar la crisis de 2009 (ocasionada por la sequía), solo se aprobó un crédito de 100 millones de dólares destinados parcialmente a las gobernaciones departamentales.

[12] Expediente legislativo n° S-115610. Disponible en <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

En junio de 2012, la coyuntura que marcó el golpe parlamentario a Lugo es una evidencia fiel de la correlación de fuerzas entre quienes se oponían a un nuevo arreglo fiscal y los que lo apoyaban. El entramado que se oponía al impuesto a los granos incluía a los gremios de la producción: la Asociación de Productores de Soja (APS), la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), asociaciones que constituyen el Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO), el cual cuenta con la financiación de Monsanto.

Por medio del INBIO, se expresaban las demandas relacionadas con la liberación de semillas transgénicas, la oposición a mensura de las fincas detentadas por Tranquilo Favero y el tratamiento del proyecto de la Ley de subsidio a productores con pérdidas ocasionadas por la sequía. Para apoyar sus demandas, amenazaban nuevamente con un tractorazo para el 25 de junio de 2012.

En la campaña mediática que acompañó el proceso de destitución de Lugo, destacó el diario *ABC Color*, cuyo propietario es el empresario Aldo Zuccolillo, que hace parte del Grupo Zuccolillo y además es socio principal de la empresa Cargill Paraguay, el principal exportador de soja del país. La UGP —cuyo portavoz era el empresario Héctor Cristaldo— es integrante del staff de varias empresas del Grupo Zuccolillo. La cabeza visible de esta alianza es Monsanto, cuyas semillas fueron liberadas a pocos días del cambio de gobierno. Las asociaciones que constituyen INBIO cuestionaban el impuesto a la exportación de granos, pero, contradictoriamente, estaban de acuerdo con el pago de regalías que reclama Monsanto por el uso de su paquete biotecnológico.

Finalmente, en diciembre de 2012, y luego de postergaciones para su tratamiento, los dos proyectos de ley que se habían presentado con el fin de gravar la exportación de granos —por un lado, el que fue presentado por el Frente Guasu en 2009 y, por el otro, el que fue presentado por el Partido Liberal en l 2011— fueron tratados oficialmente en conjunto con otra propuesta que había sido presentada en 2004 por el senador Juan Carlos Galaverna, del Partido Colorado,[13] y con una propuesta más

[13] El Proyecto de Ley “Que crea el Impuesto a la Exportación de Soja” (expediente n° 44241 que dio entrada el 23 de septiembre de 2004). Disponible en <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

reciente presentada por el senador Mario Cano Yegros del Partido UNACE, ya en el periodo de Federico Franco.[14]

Es decir que, el primer debate oficial en el Senado sobre estos proyectos de Ley sucedía más de un año después de la última propuesta presentada, llegando a 8 años en el caso del proyecto presentado por Galaverna en 2004. Así, en todo el periodo 2003-2012, cuatro fueron las ocasiones en que esta propuesta de gravamen a la exportación de soja había sido presentada, y hasta diciembre de 2012, ninguna había sido oficialmente tratada en el plenario.

En dicha sesión, se plantea que el impuesto al acto de exportar abarque a los granos oleaginosos en estado natural, de modo que, si los granos oleaginosos fuesen manufacturados o procesados en el país, podrían ser exportados sin el gravamen creado por este impuesto.[15] La base imponible considerada fue el valor aduanero de la exportación tramitada y, según se aclaraba, la tasa aplicable variaba en los distintos proyectos, de entre el 10% y el 15% en dos de ellos, de 12% en otro proyecto y en 6% en un cuarto proyecto.[16]

El senador Mario Cano Yegros, del partido UNACE, propuso postergar nuevamente el tratamiento del tema de modo a unificar las propuestas. Por su parte, el senador Galaverna, del Partido Colorado, de la corriente favorable a la reforma fiscal, expresando su preocupación de que se tuviera quórum, señaló, aludiendo al "Rey de la soja": "Recordando algunos episodios anteriores en que la gran capacidad de persuasión de Tranquilo Favero and company incidieron en la conducta de la Cámara, y no estoy hablando de la Cámara de este periodo, de periodos anteriores [así como] existía otra táctica que se está probando reiteradas veces, la de la postergación".[17]

Asimismo, el legislador en cuestión, aludiendo a los argumentos de los

[14] Proyecto de Ley "Por el cual se crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural" (expediente n° S126036). Disponible en <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

[15] Véase Honorable Cámara de Senadores, Diario de sesiones, 4 de diciembre de 2012. Disponible en <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

[16] *Ibid*.

[17] *Ibid*.

opuestos a las reformas subrayó:

> Los posibles protagonistas de un potencial nuevo impuesto se niegan a hacerlo porque es tradición latina en general, tradición latinoamericana en particular y tradición paraguaya en especial; nosotros consideramos el impuesto como un castigo, como una penalización, casi como una tortura ciudadana [...] son los grandes empresarios productores que nos acusaron de zánganos, de chupa sangre, de no respetar a los trabajadores, de vivir colgados de la teta del Estado [...] ya estamos bajo un cono de sospecha de que somos bolivarianos, socialistas del siglo XXI, que queremos agredir a los productores, a los ricos, que no soportamos el progreso de los demás, nada que ver [...] Y fíjense en el caso de la gente que está reaccionando indebidamente, me parece, ante esta posibilidad marcada por estos proyectos, le exigen al Estado obras de infraestructura, que pavimenten las rutas. ¿Quiénes usan las rutas en mayor medida?, lo usan los grandes productores para transportar sus productos, sobrecargando sus súper camiones, coimeando basculeros, destruyendo las rutas y exigiendo al Estado el mantenimiento y la reparación de las rutas [...] un productor [me dijo] que ellos pagan IVA, y que pagan IVA, y que pagan IVA, más o menos pidiendo una condecoración porque pagan IVA; yo le contesté diciéndole que el canillita también paga IVA en nuestro país, el changarín también paga IVA al comprar una cajetilla de cigarrillos o 1/4 de kilo de arroz.[18]

El senador Alfredo Jaeggli, del Partido Liberal, que enfatizaba aspectos formales para levantar la sesión, presentó argumentos a favor del rechazo:

> ¿Por qué tantos empresarios brasileros quieren salir del Brasil y venir al Paraguay? ¿Por qué tantos uruguayos vienen ahora a querer interesarse en Paraguay? ¿Y por qué dudan en invertir? Porque hay estabilidad económica, no hay inflación, la parte política está mejor, más tranquila; pero lo que no tenemos es la seguridad jurídica, y lo que nosotros estamos haciendo en estos momentos es justamente darle inseguridad jurídica a esa gente que quiere invertir [...] jamás ningún economista va a hablar de que hay que gravar las exportaciones. Esos son países que no han tenido éxi-

[18] *Ibid.*

> to. Cuando me dicen: “la Argentina grava 35%”, ¡pero miren cómo está la Argentina! Está por ir al *default* otra vez, y con un lío bárbaro e inseguridad.[19]

Un argumento para no gravar la soja, que desde hace años presentan los parlamentarios contrarios a la reforma fiscal y repiten los medios de prensa, se basa en la afirmación de que la inmensa mayoría de los productores de soja son pequeños productores que poseen parcelas de 20 hectáreas o menos. En este discurso se defiende que los cultivos que responden a economías de escala (como la soja) se producen en pequeñas parcelas: “¿Ustedes saben cuánto es el 80% de todos los que cultivan soja, qué superficie cultivan?: veinte hectáreas”, se interrogaba el senador Jaeggli e ilustraba a sus pares con su respuesta: “El productor es el que va a ligar este impuesto; ese productor que se está rompiendo todo, está sudando bajo el sol, a ese le ponemos impuesto”. El riesgo de que lo recaudado sea malgastado y la inseguridad jurídica que generará este impuesto también se incluyen en la defensa del rechazo.

Sometido a votación el proyecto de Ley unificado luego de varios años es aprobado con una tasa propuesta del 10% de impuesto a la exportación de granos oleaginosos, y con media sanción va a la Cámara de Diputados. Este proyecto volverá a tratarse recién a finales del 2013, ya en el siguiente periodo de Gobierno.

La cuestión fiscal en el "nuevo rumbo" de Horacio Cartes: de 2013-2018

Desde 2013, los mismos empresarios, ya sin intermediación, pasaron a ocupar posiciones en el gobierno, siendo el mismo presidente de la República un empresario. Una alianza ultraconservadora defiende los intereses del empresariado, sobre todo los del agronegocio y de las grandes corporaciones de biotecnología. Una forma de proteger esos inte-

[19] *Ibid.*

reses consiste en el blindaje del sistema impositivo que prácticamente exonera de impuestos a estos sectores y bloquea toda discusión sobre equidad tributaria.

En el discurso para justificar la presión tributaria más baja de la región, sus defensores exaltan las ventajas del sistema por su potencial para atraer inversiones y fortalecer la economía, evitando la práctica considerada negativa de gravar las exportaciones. Más allá de las narrativas que incluyen diversas falacias, las élites manejan los recursos políticos para bloquear sistemáticamente propuestas de Ley para establecer impuestos a la exportación de granos.

De hecho, por medio del Decreto n° 487 del 16 de octubre de 2013, el Ejecutivo rechazó el Proyecto de Ley 5082/13 “Que crea el impuesto a la exportación de la soja, trigo, maíz y girasol en estado natural”, mientras que en el Congreso se daban a conocer los dictámenes de las diferentes comisiones de estudio. Este proyecto, su rechazo por el Ejecutivo y los dictámenes (en su mayoría, desfavorables) fueron tratados en sesión ordinaria del 5 de diciembre de 2013. Con 24 votos a favor dentro de la sesión ordinaria del Senado, el veto del Poder Ejecutivo a dicho Proyecto de Ley fue aceptado.

Por su parte, el presidente Horacio Cartes no necesitaba esgrimir argumentos consistentes en el considerando de su Decreto 487/2013, ya que contaba con votos cautivos en la Cámara de Diputados. En dicho considerando, señala que el Proyecto de Ley 5082/2013 al establecer un impuesto estaría violando tratados internacionales, que distorsionaría los precios, tendría efecto regresivo y no establecería la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca una tasa de 0%, por lo que se anularía la Ley.

De acuerdo con Rojas (2013, p. 40), para que dicho proyecto no sea aprobado en la Cámara de Diputados, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), junto con el ministro de Hacienda del Gobierno anterior de Federico Franco (Manuel Ferreira Brusquetti) presentaron al Congreso un nuevo Proyecto de Ley pero que no preveía ningún impuesto a la exportación de soja, sino que proponía modificar el IMAGRO y crear un nuevo impuesto (el IRAGRO) y además extender el IVA al sector agropecuario.

El nuevo Gobierno había tomado nota de que el IMAGRO ya no recaudaba casi nada, al punto de representar el 0.2% del total recaudado. Esto de-

bido a que los empresarios del agronegocio conseguían créditos fiscales y cada vez pagaban menos, haciendo que (por muy poco) el Estado deba pagarles en lugar de tributarles.

Finalmente, fue este el proyecto aprobado por medio de la promulgación de la Ley 5061/13, por la cual se creó el IRAGRO, que siguió manteniendo la tasa del 10% para los grandes productores, y aumentó dicha tasa para los medianos y una parte del sector de los pequeños productores. También, por esta Ley se aprobó la extensión del IVA agropecuario —con una tasa variable de entre 5% y 10%—, lo cual, según Rojas (2013), castigaría a la población en general dado su impacto en los productos de la canasta básica alimentaria, mientras que para los grandes agroexportadores de productos agrícolas se mantendría el beneficio de la devolución del 50% del IVA. Según Rojas (2013, p. 41), esta nueva Ley significó una reproducción de la vieja consigna de "cambiar algo para no cambiar nada".

De hecho, en la práctica y hasta hoy, el IRAGRO no pasó de una recaudación de 50 millones de dólares, lo que hace suponer que las grandes empresas tienen una contabilidad oficial con números maquillados, reproduciendo los mismos vicios del IMAGRO. Cuando fue anunciado, se había dicho que llegaría a los 300 millones de dólares. En cuanto al IVA agropecuario, el desempeño también ha sido bajo. En gran parte, esto se debe a que la recaudación depende de la declaración de los sojeros, mecanismo ineficaz en un país marcado por la cultura de la evasión y la impunidad, conforme lo señala el informante calificado:

> No hay forma de controlarles a los sojeros; la administración tributaria no tiene forma de controlar eso, depende exclusivamente de lo que declaran.
>
> Si se quiere evadir los tributos es posible hacerlo porque es una cultura económica propia; en todos lados se da, en nuestro país se intensifica porque sabemos que hay impunidad. Si se les descubre, a lo sumo se les va a exigir que paguen impuestos; no es que se les va a multar o se les va mandar a la cárcel por evadir impuestos.
>
> La administración tributaria no tiene forma de controlar absolutamente nada, ni el IVA que pagamos nosotros, menos el Impuesto a la Renta Personal. Como ejemplo para hablar de los mecanismos de control, depende exclusivamente de la declaración que yo haga,

> ellos no tienen forma de controlar si es cierto lo que yo declaro, por ejemplo, y es casi voluntario el pago de impuestos. [...] Al final este impuesto es para los pequeños evasores no para los grandes evasores.

En relación al control que tenía el presidente de la República sobre la Cámara de Diputados, senadores disidentes, como Julio Velázquez,[20] denunciaron que el mismo otorgaba sobresueldo a los parlamentarios. A su vez, Mario Abdo Benítez (del sector disidente del Partido Colorado) aludía a órdenes desde la casa presidencial a legisladores colorados y liberales y a jueces que integraban "instituciones compradas"; según esta fuente, los diputados cobraban un sueldo extra de 30 millones de guaraníes.[21] También el senador Enrique Bachetta reiteró que Horacio Cartes "suelta millonarios pagos" para que legisladores acompañen proyectos del Poder Ejecutivo.[22]

El control corporativo del Poder Legislativo tiene que ver con los vicios del sistema electoral que condicionan fuertemente los resultados de las elecciones a partir de los recursos aportados por sectores económicos dominantes, incluyendo los dedicados a actividades ilegales. La falta de control de la financiación de las campañas ha sido denunciada sistemáticamente pero no se ha podido establecer una normativa que revierta la situación.

El mismo presidente de la República había hecho en aquel entonces alarde de sus aportes a las campañas electorales. En el caso de la campaña electoral del Partido Colorado para las elecciones de 2013 (que costó 18 millones de dólares) señaló: "en primer lugar hay que dejar saber que esta es la primera vez que no se hace una campaña (electoral) con el dinero del Estado, se hizo con el dinero del Presidente de la República".[23] Asimismo, el candidato presidencial oficialista en las elecciones internas de 2017, Santiago Peña, también dio a conocer que Cartes apoya fi-

[20] Según entrevista transmitida por la *Radio Ñanduti* el 10 de septiembre de 2015.

[21] Véase *Última Hora*, del 23 de abril de 2015; el diario *ABC Color* del 7 de mayo de 2015. Ya antes de ser electo de ser presidente, en 2010, Horacio Cartes habría ofrecido más de 10 000 dólares a legisladores para modificar la Ley del Tabaco, conforme a declaraciones del diputado Cándido Aguilera, quien afirmó que "para esta gente todo tiene precio" (véase *ABC Color* del 8 de septiembre de 2010).

[22] Según entrevista transmitida en la Radio 760 AM el 25 de julio de 2016.

[23] Véase *ABC Color* del 17 de julio de 2015.

nancieramente su campaña.[24] Igualmente, los medios de comunicación destacan los aportes que incluyen los del "empresariado de frontera" para las elecciones presidenciales de 2013, y mencionan un costo mayor a 8 millones de dólares que se habrían gastado en la campaña.

No obstante, la correlación de fuerzas negativas y el fracaso de las últimas cuatro propuestas, la bancada del Frente Guazú presentó un nuevo Proyecto de Ley "Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural", el cual tuvo entrada el 3 de julio de 2014. En sesión de la Cámara de Senadores del 21 de abril de 2016, el senador Silvio Ovelar de la bancada colorada disidente argumenta por el rechazo aludiendo a la neutralidad impositiva y a la redistribución de la riqueza que se verían afectadas:

> [...] se altera la neutralidad impositiva en materia de comercio internacional, pues en este caso, el impuesto al consumo se pretende trasladar artificiosamente al consumidor del exterior, ya que en el proyecto se establece la no devolución de créditos fiscales.
>
> [...] en el mismo proyecto ya se establece un destino específico del ingreso que genera el impuesto, lo cual atenta contra el objetivo histórico de los impuestos, el cual es la redistribución de las riquezas.[25]

En este contexto de marcada asimetría en la correlación de fuerzas y de utilización creciente del endeudamiento público para cubrir gastos del Presupuesto General de la Nación, no resulta sorprendente que en la Cámara de Diputados el 12 de julio de 2017 se presente un anteproyecto de Ley en defensa y promoción de la competitividad "Que prohíbe gravar con impuestos a la exportación de granos en estado natural". En la ocasión de su tratamiento en Diputados, el proyectista indicó que:

> [...la] mencionada propuesta legislativa se fundamenta en que nuestro país es uno de los grandes exportadores de granos de Sudamérica, así como a nuestra condición de país mediterráneo, lo cual tiene

[24] Según entrevista transmitida por la *Radio Ñanduti* el 31 de octubre de 2017.

[25] Honorable Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, 21 de abril de 2016.

> una alta incidencia de los costos totales, a esto hay que sumarles que somos tomadores de precio, es decir los precios son fijados a nivel internacional, lo cual reduce el margen negociable de tales productos que tiende a trasladarse hacia los pequeños productores.
>
> [...nuestro país] está basado en la agricultura y la ganadería, cuyas exportaciones principalmente de soja y carne representan casi el 80% de las exportaciones totales. Gracias a estos sectores la economía paraguaya tuvo un crecimiento récord de más de 14%, la tercera cifra más alta en todo el mundo y la primera de la Región Sudamericana".

Sin embargo, en un nuevo episodio de "idas y vueltas", dicho proyecto fue rechazado por la Cámara de Senadores el 19 de octubre de 2017. En la sesión de la Cámara celebrada en la fecha, el Senador Silva Facetti señaló en su intervención:

> Este proyecto intenta implementar como política de Estado la prohibición de aplicación de impuestos directos a la exportación de granos en estado natural. La cuestión es que no se puede establecer mediante una Ley una política de Estado que contraríe la Constitución Nacional, ya que la Constitución fija como principio el establecimiento de los tributos como medio de subsistencia financiera del Estado, además se consagra la igualdad tributaria, lo que se estaría violando en este caso, beneficiando a un sector específico.[26]

La política tributaria en Paraguay, una política capturada

En la **tabla 3** puede observarse una síntesis de los distintos proyectos de Ley presentados entre 2004 y 2017 con el objetivo de gravar la exportación de granos. Llama la atención el hecho de que legisladores de distin-

[26] Véase Honorable Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, 19 de octubre de 2017.

tos partidos políticos presentaron proyectos de Ley que gravaran la soja y, sin embargo, ninguno tuvo éxito.

En la primera ocasión, el legislador del Partido Colorado (oficialista) lo presentó a sabiendas de que no tenía el apoyo de sus pares para testimoniar su postura agrarista, la cual resultaba atractiva para sus correligionarios campesinos; por su parte, los proyectos presentados por los partidos liberal y UNACE tuvieron un carácter más bien anecdótico.

Tabla 3

Proyectos de Ley para gravar exportación de granos presentados entre 2004-2017

Título de Proyecto de Ley	Proponentes	Partidos políticos	Año
"Que crea el impuesto a la exportación de soja"	Juan Carlos Galaverna	Colorado	2004
"Que grava la exportación de materia prima oleaginosa"	Sixto Pereira	Tekojoja	2009
"Que crea el impuesto a la exportación de determinados productos agrícolas"	Ramón Gómez Verlangieri	Liberal	2011
"Que crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural"	Mario Cano Yegros	UNACE	2012
"Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural"	Hugo Richter, Esperanza Martínez, Carlos Filizzola, Fernando Lugo, Sixto Pereira	Varios partidos del Frente Guasu	2014

Fuente: Elaboración propia

En lo que refiere a la incidencia del sector empresarial en la dinámica, en la **tabla 4** puede apreciarse una muestra de los argumentos utilizados

en el debate más reciente para rechazar los intentos de gravar la soja, los cuales son repeticiones de las ocasiones anteriores. El empresario Héctor Cristaldo, líder y portavoz de la Unión de Gremios del Paraguay (UGP), también vinculado a las empresas del Grupo Zuccolillo (mayor accionista de Cargill Paraguay), reitera sus amenazas de tractorazos desde la primera propuesta. Cuando los agentes del agronegocio sojero no tienen argumentos, simplemente usan la intimidación.

En la misma tabla también pueden verse argumentos de otros importantes actores, como empresarios expertos en tributación y autoridades mismas del Ministerio de Hacienda, que favorecen al sector de los grandes empresarios del agronegocio.

Tabla 4

Actores y argumentos a favor del rechazo del impuesto a la exportación

Portavoz	Sector	Argumento
Agustín Konrad	Cooperativa Colonias Unidas	"Gravar la exportación de granos es igual a un asalto más a la agricultura paraguaya" (*La Nación*, 22/06/17). "Les decimos a los Senadores que si aprueban el Proyecto de Ley, que sepan que vamos a hacer el mayor tractorazo de la historia del país" (*La Nación*, 22/06/17).
Héctor Cristaldo	Unión de Gremios de la Producción-UGP	"Están jugando con la paciencia de los mansos estos bandidos, ahora viene el descanso pero nos preparamos" (*UH*, 23/06/17). "Hay que llamarle a las cosas por sus nombres, esto es una confiscación, de cada cinco camiones de granos, uno van a sacar, esa es la realidad. Estamos cansados del manoseo político a la gente que trabaja para beneficio de los sinvergüenza que viven sin trabajar" (*La Nación*, 22/06/17). "Hay mucho malestar, mucha indignación. Se cerraron las rutas de golpe, no es fácil controlar a tanta gente, están jugando con la paciencia de los mansos estos bandidos" (*UH*, 23/06/17).

Portavoz	Sector	Argumento
Lea Giménez	MInistra de Hacienda	"El tributo no es el adecuado para lograr mayor aporte del sector agro [...] la propuesta no será promulgada por el Ejecutivo". "La implementación de este tributo será muy dañina para la economía en su conjunto, y nefasta para los pequeños y medianos productores" (*UH*, 23/06/17). "La implementación de un impuesto a la exportación terminará perjudicando al productor, ya que las grandes agroexportadoras trasladarán la tasa del 15% al agricultor. Esto podría desencadenar en la merma productiva" (*UH*, 23/06/17).
Nora Ruoti	Abogada tributarista	"El nuevo impuesto a la soja está fuera de toda razón técnica y repercutirá negativamente en la economía" (*UH*, 23/06/17).
Mario Abdo Benítez	Candidato a presidente de la República por el Partido Colorado	"La normativa va a perjudicar a los pequeños productores" (*UH*, 23/06/17).
Juan Darío Monges	Político del Partido Colorado	"No resuelve el problema de la inequidad tributaria". "La Ley no va a atacar a las grandes multinacionales, sino que va a recaer en los agricultores más humildes" (*UH*, 23/06/17).
Humberto Colmán Castillo	Viceministro de Economía	"El nuevo impuesto también podría afectar al costo de la canasta básica alimentaria" (*UH*, 23/06/17).
Productores de Alto Paraná	Unión de Gremios de la Producción UGP	"Es un encuentro de productores, de la gente que trabaja, produce y aporta al país. Va a sacar al productor el 20% de la producción bruta. No estamos hablando de la ganancia sino de la producción bruta, que es un robo directo, hecho con muy mala fe y mucho desconocimiento de lo que es el campo" (*UH*, 08/07/17).

Fuente: Elaboración propia

No caben dudas que el actual arreglo fiscal es un reflejo de la desigual estructura de poder económico, y que se constituye a favor del mantenimiento de una posición privilegiada de los grandes empresarios del agronegocio, especialmente de aquellos que actúan en la producción primaria, que a su vez son grandes detentores de tierras. Muchos de estos actores empresariales conquistaron dicha posición gracias a las prácticas prebendarias de los diferentes gobiernos de turno incluso dentro del periodo democrático (pos1989).

Esta situación se exacerba en el último periodo analizado cuando se tiene como presidente a una figura oriunda del sector empresarial que, si bien ha asumido la administración pública, mantiene una gestión basada en la lógica empresarial. De hecho, sus consejeros más cercanos son también oriundos del sector empresarial. Desde un principio, esta condición estructural colocó grandes limitaciones para un cambio radical en la política fiscal.

Por otro lado, analizando las dinámicas microeconómicas de las negociaciones para el establecimiento de nuevas normativas tributarias y las distintas coyunturas, hemos visto que, habiendo voluntad política y competencia técnica, es posible (al menos) entablar un diálogo con algunos grupos del sector empresarial para lograr avances hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

En los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y Fernando Lugo (2008-2012) se identifican intentos más incisivos y verdaderos de avanzar en dichas negociaciones. Si bien no se obtuvieron logros significativos, en 2004 se logró aprobar la Ley de reordenamiento fiscal que, de hecho, consiguió aumentar la presión tributaria, y en el mismo año se consiguió implementar (por primera y única vez) el impuesto *Win for tax*. En 2008, se logró identificar a un grupo de empresarios interesados en buscar una solución para el déficit fiscal del Estado por medio de un grupo de trabajo. Ya en el gobierno del empresario Horacio Cartes, la cuestión fiscal es prácticamente innegociable cuando se trata de revertir su carácter regresivo. El sector agropecuario empresarial está protegido desde el principio, bajo una fuerte arremetida del discurso económico neoliberal.

A pesar de las diferencias entre las tres coyunturas, la resistencia del empresariado —especialmente de los grupos ligados al agronegocio— al

cambio en la estructura impositiva siempre existió. Asimismo, son comunes los mecanismos utilizados para evadir los intentos de reformas a punto de constituir una cultura típica en los procesos legislativos.

Entre dichos mecanismos destaca la práctica de la "dilatación de los procesos legislativos". Hemos visto que cada propuesta para gravar la exportación de granos tomó por lo menos un año para su estudio por comisiones especiales, y más de un año (hasta casi 10) para su tratamiento oficial en el plenario. Esta práctica se utiliza tanto para nuevos proyectos como para Leyes que ya fueron aprobadas. En este último caso, lo que sucede es que se solicita (por "presión" de los grupos de interés) la postergación de la implementación de la nueva Ley, o la flexibilización vía Decretos reglamentarios (donde se incluyen, por ejemplo, una serie de medidas de excepción).

Otro mecanismo frecuentemente encontrado es la modificación parcial de las normativas, es decir, se realizan cambios superficiales, como fue el caso de la Ley 5061/13, donde básicamente se obró para ampliar la base de contribuyentes sin tocar el tratamiento especial a los grandes contribuyentes, entre los cuales se encuentran los empresarios del sector agroganadero.

En el nivel discursivo, los opositores a las reformas tampoco han cambiado sus argumentos, encontrando mayor adhesión política en la coyuntura reciente por las condiciones explicadas anteriormente. En este discurso, habitualmente se argumenta que un impuesto a la exportación de granos en estado natural afectaría la competitividad del país (el cual tendría desventajas para el comercio desde un principio por ser un país mediterráneo) y que los mayores perjudicados serían los pequeños productores agrícolas, muchas veces sin dialogar con las ideas que cuestionan estos argumentos sobre bases técnicas, incluso de expertos internacionales. El poder que estos grupos ejercen sobre los principales medios del país es una garantía de que su agenda será la privilegiada ante la opinión pública.

Por fin, se identifican otros mecanismos más sutiles y difíciles de controlar una vez que, hasta la fecha, no se han desarrollado regulaciones específicas, como es el *lobby* y el financiamiento partidario.

Al margen del buen funcionamiento de estos mecanismos, se encuen-

tran los demás grupos de interés con menor poder de influencia, como los pequeños productores campesinos, las comunidades rurales y las comunidades indígenas. En los casi 30 años de transición política aún no se ha logrado que estos sectores se vean representados efectivamente en las negociaciones de política tributaria. Al mismo tiempo, los medios hegemónicos (controlados por los grandes empresarios) han logrado muchas veces deslegitimar o menoscabar su imagen.

En el análisis realizado de los últimos 15 años, queda así visible la captura de la política tributaria, lo cual ha favorecido la manutención de privilegios de algunos pocos grupos, y la casi nula variación de los niveles de desigualdad socioeconómica en el país, a pesar del gran crecimiento económico vivenciado.

Teniendo en cuenta estos hechos, se concluye que no solo es necesario trabajar en propuestas creativas para lograr una equidad tributaria, sino también en medidas que puedan limitar el nivel de influencia desmedido de algunos grupos sobre el proceso de diseño, discusión e implementación de la política tributaria. Es decir, es necesario fortalecer los mecanismos de participación.

Teniendo en cuenta el gran peso político y económico del sector empresarial, creemos que se debe seguir insistiendo en entablar un diálogo sincero con los mismos, atendiendo siempre a la sistematización de dichas experiencias, como se buscó realizar en el presente trabajo. El diálogo se debe enfocar los siguientes temas:

1. Mostrar las ventajas de mejorar la tributación directa (sobre la rentabilidad).

2. Invertir en estudios de factibilidad con enfoque integral y no meros economicismos, que contemplen estudios comparativos y el rescate de experiencias de otros países.

3. Replantear los límites de la financiarización de los partidos políticos. Para revertir los altos niveles de corrupción e impunidad, habrá que revisar la Ley de financiación de los partidos y el sistema electoral por listas cerradas, como forma de buscar corregir los mecanismos que se reproducen en el Congreso y lograr que este realmente tenga una representación más democrática.

Por otro lado, de parte de la sociedad civil instamos a seguir insistiendo en la promoción del debate público sobre la cuestión fiscal y su importancia como camino no solo para el cambio estructural hacia una sociedad más justa, sino también para lograr la propia sostenibilidad de la economía, pues ello no se agota en la recaudación, sino que también depende de una política efectiva de gastos públicos.

En dicho marco, es necesario también debatir al respecto del rol del Estado en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, yendo más allá de una concepción de un Estado “pasivo” o meramente instrumentalizado por las élites económicas. Los distintos casos analizados nos han demostrado que, aun no habiendo cambios profundos, las propuestas de reforma han conllevado fuertes negociaciones (especialmente en los primeros dos periodos estudiados). Cuando mucho, han sabido plantear de mejor manera la problemática al sector empresarial y han sabido entablar un diálogo con los mismos. En ese sentido, los grupos políticos progresistas que deseen entablar nuevas negociaciones deberán identificar aliados no solo en el seno del Poder Legislativo, sino también en el sector empresarial, y más importante aún, dada la coyuntura actual, deberán buscar la adhesión popular.

Referencias bibliográficas

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. (2017b). *Boletín de Comercio Exterior Trimestral*. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. (2019a). *Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay – Serie 2008 al 2017*. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/nuevo-ano-base-2014-i642>.

BANCO MUNDIAL. (2007). *Paraguay Impuesto Inmobiliario: Herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*. Vol. I: *Informe principal*.

BARRETO, M. (2016). Iniciativas parlamentarias que inciden en la agricultura campesina. En M. Palau (coord.), *Con la soja al cuello: Informe sobre agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción: BASE IS.

BENÍTEZ, G. (2016). *Agricultura familiar: ODM y gasto público*. Observatorio Fiscal-Serie Profesionales jóvenes. Asunción: CADEP.

BORDA, D. (2007). *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Serie Informes y Estudios Especiales*. Santiago de Chile: CEPAL.

BORDA, D. (2011). La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968-2010). En D. Abente y D. Borda (eds.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

BORDA, D. y Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad tributaria: una tarea en construcción. Asunción: CADEP.

BORDA, D. y Caballero, M. (2017). *Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay*. Asunción: CADEP.

CAÑETE, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. OXFAM Internacional, CLACSO.

CEPALSTAT. (2017). *Perfiles nacionales-sociales-Paraguay*. Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp>.

EZQUERRO-CAÑETE, A. y Fogel, R. (2016). A Coup Foretold: Fernando Lugo and the Lost Promise of Agrarian Reform in Paraguay. *Journal of Agrarian Change*, 17(17), pp. 279-295.

FOGEL, R. (2016). Aumentan los agronegocios, la desigualdad y la pobreza rural. En M. Palau (coord.), *Con la soja al cuello: Informe sobre agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción: BASE IS.

GALEANO, G. (2017). Sojeros amenazan con realizar el mayor tractorazo del país. *La Nación*. 22 de junio. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/06/22/sojeros-amenazan-con-realizar-el-mayor-tractorazo-del-pais/>.

GALEANO, L. A. (2016). Transformación del modelo agrícola y cambio en la estructura de clases. En L. Ortiz (coord.). *Desigualdad y clases sociales: estudios sobre la estructura social paraguaya*. Buenos Aires/Asunción: CLACSO, CEADUC/ICSO.

GUEREÑA, A. y Rojas, L. (2016). *Yvy Jára: Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM.

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. (2012). *Diario de sesiones*. 4 de diciembre.

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. (2013). *Diario de sesiones*. 5 de diciembre.

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. (2016). *Diario de sesiones*. 21 de abril.

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. (2017). *Diario de sesiones*. 19 de octubre.

ITRIAGO, D. (2012). *Creating a Fair Tax System to Benefit Paraguay´s Small-Scale Farmers*, OXFAM Discussion Papers. OXFAM International.

LA NACIÓN (2017). Sojeros levantaron el tractorazo pero amenazan movilizaciones mayores. *La Nación*. 23 de junio. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/sojeros-levantaron-el-tractorazo-pero-amenazan-movilizaciones-mayores-n1092554.html>.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (2008). *Censo Agropecuario Nacional 2008*, vol. I. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.

PALAU, T. (2015). El complejo e intrincado sistema de intereses económicos que opera detrás del agronegocio. En M. Palau (coord.). *Con la soja al cuello: Informe sobre agronegocios 2013-2015*. Asunción: BASE IS.

RAMÍREZ, J. (2013). Encrucijada fiscal: aumento del gasto, endeudamiento y baja recaudación. *Economía y Sociedad*, CADEP, 7, pp. 13-15.

RAMÍREZ, J. (2014a). El desafío de incrementar los recursos públicos y mejorar su asignación. *Economía y Sociedad*, CADEP, 21, pp. 12-14.

RAMÍREZ, J. (2014b). Estructura de ingresos injusta y gasto social regresivo. *Economía y Sociedad*, CADEP, 19, pp. 12-14.

RAMÍREZ, J. (2014c). El presupuesto y la distribución del ingreso. *Economía y Sociedad*, CADEP, 17, pp. 13-15.

RODRÍGUEZ, J. C. (2011a). *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*. Asunción: Decidamos/CDE.

RODRÍGUEZ, J. C. (2011b). *Cultura tributaria: Propuestas y argumentos para aumentar la justicia fiscal*. Asunción: Decidamos/CDE.

RODRÍGUEZ, J. C. (2012). *¿Cómo se le roba a la nación? Los mecanismos de la evasión y elusión fiscal más empleados*. Asunción: Decidamos/CDE.

RODRÍGUEZ, J. C. y Villalba, R. (2016). *La cultura tributaria y la sociedad*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.

RODRÍGUEZ, J. y Díaz, F. J. (2013). *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

RODRÍGUEZ, J. y Seemann, A. (2013). Cinco características de los arreglos fiscales vigentes en América Latina. En *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

ROJAS, L. (2007). *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE IS.

ROJAS, L. (2014). *La tierra en disputa: Extractivismo, exclusión y resistencia*. Asunción: BASE IS.

ROJAS, L. (2016). El Paraguay, estado social de unos pocos. En M. Palau (coord.). *Con la soja al cuello: Informe sobre agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción: BASE IS.

UNITED NATIONS. (2014). *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (Statistical Annex). UNCTADstat.

VÁZQUEZ, F. (2016). Nuevos escenarios rurales y agrícolas: lectura crítica sobre la estructura agraria y las clases sociales. En L. Ortiz (coord.). *Desigualdad y clases sociales: estudios sobre la estructura social paraguaya*. Buenos Aires/Asunción: CLACSO, CEADUC/ICSO.

VILLALBA, J. (2015). Agronegocios e impuestos: ¿Cuánto pagan efectivamente? En M. Palau (coord.). *Con la soja al cuello: Informe sobre agronegocios 2013-2015*. Asunción: BASE IS.

ZÁRATE, W. A. (2011). *Análisis del sistema tributario paraguayo. Observatorio fiscal*. Asunción: CADEP.

La reconsolidación del régimen oligárquico en El Salvador: los ejes de la transformación neoliberal*

Carlos Velásquez Carrillo

Introducción

La oligarquía hegemónica en El Salvador, constituida a partir de la "Revolución Liberal" de la década de 1880 y dedicada desde entonces a la exportación de café, se las ingenió para mantener un modelo de producción agraria semifeudal durante cien años. No solo bloqueó los intentos de modernización e industrialización, sino que mantuvo su dominio político y económico mediante altos niveles de explotación y exclusión racista. En alianza con el ejército nacional, la oligarquía mantuvo el poder hasta 1980, cuando la injusticia generalizada y la opresión ejercida por su régimen estallaron en una guerra civil que se extendió por 12 años (1980-1992).

Luego, a partir del final de la guerra, El Salvador cambió fundamentalmente: de ser un país agrario que dependía de la exportación de café pasó a ser un país importador y centro económico terciario sostenido por las remesas de los migrantes. En el curso de esta transformación, la vieja oligarquía se fue "renovando" a través de la adopción de políticas neoliberales promovidas por los monitores internacionales y financieros de los Acuerdos de Paz de 1992. La transformación fue operada por el partido que los sectores modernizadores de la oligarquía crearon durante los años de la guerra civil: la Alianza Republicana Nacionalista

* Este análisis sobre la consolidación del régimen oligárquico en El Salvador se fundamenta en la tesis doctoral del autor, la cual siguió tres enfoques metodológicos principales. Primero, un análisis cualitativo de entrevistas a profundidad con informantes clave de la historia, la política y la economía (realizado en trabajo de campo de enero a octubre de 2009). Segundo, una revisión sistemática de fuentes secundarias con información cuantitativa que fueron reanalizadas para los fines de este estudio (incluyendo reportes de organismos de desarrollo, censos gubernamentales y estudios socioeconómicos oficiales). Tercero, el análisis de una amplia bibliografía que incluyó fuentes poco conocidas escritas en español, relativas a la historia y evolución de la oligarquía de El Salvador, así como al periodo de transición hacia el neoliberalismo desde 1989.

Este capítulo fue publicado originalmente como Carlos Velásquez Carrillo (2018), The Reconsolidation of Oligarchic Rule in El Salvador: The Contours of Neo-liberal Transformation. En L. L. North y T. D. Clark (eds.), *Dominant Elites in Latin America: From Neo-Liberalism to the 'Pink Tide'* (pp. 149-179), Palgrave Macmillan. Traducido por Fernanda Escárcega Chavarría. Este texto se republica aquí con el permiso de Springer Nature Customer Service Center GmbH ("SNCSC") <https://www.palgrave.com/gp/book/9783319532547>.

(ARENA), el cual "ganó" su primera elección durante la guerra y varias contiendas subsecuentes —posguerra—, gobernando sin disputa a lo largo de dos décadas (1989-2009).

Este capítulo busca contestar preguntas importantes sobre esta historia. Partiendo del año en que ARENA perdió el poder, ¿cómo cambió la oligarquía?, ¿puede seguir siendo llamada oligarquía?, ¿se puede hablar de una consolidación oligárquica? El estudio plantea que un nuevo bloque de poder "oligárquico neoliberal" se ha cristalizado y consolidado alrededor de ocho grupos financieros empresariales en el periodo posterior a la guerra civil. Esta nueva —aunque antigua— estructura de poder ha surgido de las políticas de ajuste estructural neoliberal con las que los principales sectores financieros, comerciales y de seguridad social estatales fueron transferidos a las manos del nuevo grupo. En otras palabras, durante las últimas dos o tres décadas, una cuidadosamente pensada e implementada estrategia neoliberal ha creado nuevas bases multidimensionales para la reconsolidación de la oligarquía. Las reformas neoliberales emprendidas por ARENA, las cuales crearon una economía basada en el sector financiero, de servicios y las remesas, tenían cinco pilares: privatización, desregularización, reforma tributaria, dolarización y libre mercado.

El texto inicia con un breve recuento histórico de la formación de la oligarquía cafetalera tradicional y de su evolución, desde finales del siglo XIX en adelante, con el fin de presentar el contexto necesario para entender su proceso de reconsolidación en los años posteriores a 1989, incluido un análisis de la "alianza estratégica" establecida entre la oligarquía y el ejército a inicio de los años treinta, de 50 años de duración. Las siguientes secciones abordan los factores que llevaron al colapso de dicha alianza y al surgimiento de ARENA; la negociación de una paz neoliberal que permitió a la oligarquía recuperar su histórico lugar de dominio; la transformación estructural de la economía durante la guerra civil y las características del reconstituido grupo de poder, incluido un elemento nuevo: su transnacionalización. Este último da cuenta de la nueva dirección de la oligarquía como actor transnacional, más poderoso e influyente en la región.

La "antigua" oligarquía cafetalera

El último cuarto del siglo XIX vio el surgimiento de una oligarquía exportadora de café que controlaba tanto la economía nacional como las decisiones del poder político, alternando la presidencia entre miembros de sus propios círculos familiares. Popularmente conocida como las "catorce familias", la oligarquía cafetalera remonta sus orígenes históricos a las reformas liberales de 1881-1884. El componente central de estas reformas fue la privatización de tierras indígenas y ejidales, lo que proveyó la tierra y la mano de obra necesarias para los incipientes cultivos de café y exitosamente terminó con todas las formas de propiedad comunal y la mayoría de las formas de tenencia de tierra de pequeña escala (Colindres, 1977; Lindo-Fuentes, 1980 y 1990; Menjívar, 1980; Bradford Burns, 1988; Torres Rivas, 2007).[1] La oligarquía que concentró la mejor tierra para el desarrollo de la industria cafetalera monopolizó los principales recursos de la riqueza nacional durante cien años (1880-1980), es decir, la producción de café y los sectores financieros, comerciales y de servicio relacionados.

La privatización se llevó a cabo en dos etapas complementarias. Primero, se aprobaron leyes para desmantelar el esquema de propiedad de tierra heredado del periodo colonial, en el que a las comunidades indígenas se les otorgaba tierra para sus cultivos de subsistencia y para la producción de añil (antiguo cultivo de exportación de El Salvador). El primer gran paso, la Ley de Extinción de Comunidades, aprobada en febrero de 1881, estableció que "las tierras ejidales impiden el desarrollo de la agricultura [y] entorpecen la circulación de la riqueza". Un año después, en marzo de 1882, la "Ley de Extinción de Ejidos" se promulgó para "liberar" la tierra más apta para la producción de café, ya que los

[1] Los ejidos y las tierras comunales fueron una herencia del periodo colonial. La corona española se encargó de proveer tierra de subsistencia para todos, costumbre tomada de la influencia árabe en la península ibérica. Así, cada poblado recibía tierra para ser administrada colectivamente. Las tierras para las poblaciones indígenas fueron llamadas comunidades o tierras comunales, y las tierras para los españoles y las poblaciones de mestizos fueron llamadas ejidos.

ejidos "van en detrimento de los derechos de propiedad en las más grandes y más importantes regiones agrarias del país" (citado en Geoffroy Rivas, 1973, p. 438). Para asegurar el abastecimiento de mano de obra para estos cultivos se introdujeron otras regulaciones que prohibían la "vagancia" e instituían "juzgados agrarios" que controlaban la distribución de trabajadores para las plantaciones de café y expulsaban "intrusos" (Gordon, 1989, p. 21).

La segunda etapa del proceso de privatización involucró la creación de un aparato policial represivo para supervisar la implementación de las nuevas leyes de tierra. Las patrullas policiales comunales fueron remplazadas en 1889 por una más fuerte y mejor organizada policía rural que operaba principalmente en las regiones de cultivos cafetaleros y luego, en 1912, se estableció la Guardia Nacional. Entre la nueva clase apoderada fue común el uso del aparato represivo para despojar a los campesinos y propietarios indígenas y obtener las mejores tierras para la producción de café, empujando a estos últimos a la servidumbre por deuda (Geoffroy Rivas, 1973, p. 439). Eso explica los levantamientos campesinos reportados en la región cafetalera en los años 1872, 1875, 1882, 1885 y 1889 (Menjívar, 1980, p. 89; Trujillo, 1981, p. 128).

Todo lo anterior llevó a la conformación de una estructura social y un sistema de propiedad de tierras extremadamente rígidos. De acuerdo con Flores Macal, para 1886, unas cuantas familias –Álvarez, Dueñas, Regalado, Guirola y Meléndez, por mencionar algunas– habían tomado posesión del 40% del territorio nacional, la mayor parte antiguas tierras ejidales y comunales (1983, pp. 59-60). Con la promulgación de la Constitución de 1886, la privatización de la tierra y la industria del café fueron afianzados como los nuevos pilares del "progreso" nacional (Mariscal, 1979, p. 143). En 1930, de una población de aproximadamente 1.2 millones, un pequeño grupo de 38 familias de la oligarquía (Wilson, 1978, pp. 182-183) controlaba más del 90% de la riqueza nacional.

En resumen, la privatización de la tierra logró tres objetivos para la nueva oligarquía: sentó las bases para el desarrollo de la producción de café y reinsertó a El Salvador en el mercado internacional con un cultivo comercial rentable; en segundo lugar, generó una numerosa y "desechable" fuerza de trabajo para dicho cultivo; y tercero, centralizó la administración de la propiedad de tierra exclusivamente en las manos del gobierno nacional (controlado por la oligarquía), eliminando las

gobernancias locales. La concentración del poder económico en unas cuantas familias cafetaleras consolidó también su dominio del poder político. Miembros de la oligarquía cafetalera y sus colaboradores cercanos ocuparon la presidencia por casi cinco décadas (1884-1931). Los presidentes que dejaban el mandato escogían a sus sucesores optando, en la mayoría de los casos, por miembros de su propia familia cercana.

A 50 años de la instauración de las reformas liberales, ¿cómo podría conceptualizarse a la clase de la oligarquía cafetalera? Esta clase dominante, y gobernante, estaba compuesta por un máximo de 40 familias que cumplían las siguientes características:

1. Un fundamento agrícola basado en el control de tierras adquiridas mediante la expropiación; esto es, la privatización sistemática de tierras comunales y ejidales.

2. El control de sectores estratégicos, especialmente el bancario, y relacionados, financiados con las ganancias de la economía cafetalera.

3. Una forma de acumulación y producción basada en un régimen laboral explotador y racista que mantuvo a la mayoría de los salvadoreños sumidos en la pobreza.

4. Un Estado patrimonialista en el que las políticas socioeconómicas fueron diseñadas para favorecer y proteger los intereses de la oligarquía.

5. La represión de los intentos por promover la justicia social y la redistribución de la riqueza.

La Gran Depresión de principios de los años treinta provocó un cambio significativo en la distribución del poder, pues la desigualdad y la pobreza que resultaron de las reformas liberales y la expansión del modelo de agroexportación se exacerbaron con la caída de los precios de café en el mercado internacional. La crisis social resultante generó el estallido de movilizaciones políticas por parte de los trabajadores rurales. En enero de 1932, y con el recientemente fundado Partido Comunista de El Salvador como una de sus fuerzas motrices principales, los campesinos y trabajadores en las zonas cafetaleras se levantaron en armas contra la oligarquía gobernante, un suceso histórico que sacudió los cimientos de la nación (Anderson, 1971; Cerdas Cruz, 1986; Guido Béjar, 1988; Dalton, 2000).

Para restaurar el orden y reprimir la rebelión, la oligarquía acudió al ejército. La intervención militar resultó en la muerte de unos 30 000 campesinos, la mayoría de ellos de origen indígena (Anderson, 1971; Dalton, 2000). Esta masacre fue el hecho que inauguró y fundamentó la "alianza estratégica" entre el ejército y la oligarquía –un Estado de extorsión proteccionista o, en palabras exactas de William Stanley (1996), un *Protection Racket State*— que gobernaría el país por casi 50 años: la oligarquía cafetalera retendría su poder y dominio social y económico, mientras el ejército asumiría las riendas del Estado, posicionándose como la nueva clase gobernante a cargo de proteger los intereses del grupo hegemónico.

Aun con la transferencia directa del control del Estado al ejército, el poder económico, la ideología y la influencia de la oligarquía cafetalera aseguraron que la política continuara respondiendo a sus intereses. Los esfuerzos para alcanzar la industrialización por sustitución de importaciones, emprendidos por sectores civiles y reformistas militares en las décadas de 1950 y 1960, fueron bloqueados por los grupos de la oligarquía más recalcitrantemente orientados a la agricultura (Dada Hirezi, 1978; Sevilla, 1984), por ser propuestas que amenazaban el inequitativo sistema de propiedad de tierras y la desequilibrada distribución de ingresos y riquezas.

La constitución familiar de la oligarquía, además, se mantuvo particularmente estable entre 1920 y 1970, cuando surgieron las amenazas de las nuevas fuerzas reformistas y revolucionarias. De acuerdo con información de los estudios de Colindres (1976) y Wilson (1978), a principios de la década de 1970, 21 de los 25 principales grupos familiares productores de café —incluidos 8 de los 10 más grandes— pertenecían a las familias oligárquicas de los años veinte.

La crisis del viejo régimen y el ascenso de ARENA

Para finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, la "alianza estratégica" entre la oligarquía y el ejército empezó a enfrentar tensio-

nes relacionadas a una serie de cambios. Estos cambios incluyeron el colapso de los precios internacionales del café a mediados de los setenta, lo que intensificó los niveles de explotación y pobreza sufrida por la mayoría de los trabajadores de la ciudad y el campo, así como el incremento de las capacidades de organización y movilización de los grupos revolucionarios de izquierda y el crecimiento de los grupos paramilitares de derecha, comúnmente conocidos como escuadrones de la muerte, los cuales fueron auspiciados por segmentos de la oligarquía para combatir la militancia y las actividades organizadas por la izquierda (North, 1985; Montgomery, 1995).

En este contexto de creciente inestabilidad y violencia, un grupo de jóvenes militares reformistas del ejército salvadoreño llevaron a cabo un golpe de Estado el 15 de octubre de 1979 que exitosamente derrocó al régimen de generales de líneas radicales, de casi medio siglo de antigüedad. Una Junta de Gobierno Cívico-Militar fue formada con la supuesta misión de poner fin al terrorismo paramilitar y establecer las bases para la transición a un régimen civil. La Junta también pretendía apaciguar la militancia revolucionaria de las masas introduciendo reformas para atender demandas populares que estaban pendientes desde hacía mucho tiempo. Así, las tres principales reformas llevadas adelante por la Junta impactaron los más profundos cimientos del poder de la oligarquía: la introducción de una limitada —pero para El Salvador igualmente innovadora— reforma agraria en tres fases, la nacionalización del sistema bancario y la nacionalización de la exportación de café y azúcar. Aun cuando la implementación de estas tres reformas fue tergiversada por la corrupción y la ineficiencia, el poder de la oligarquía y su control sobre la economía nacional se vieron seriamente amenazados (Montgomery, 1995, pp. 136-40).

De cualquier manera, como era de esperarse, la oligarquía se organizó para combatir estos cambios y en tan solo unos meses, los miembros civiles de la primera junta reformista, entre los cuales había socialdemócratas reconocidos internacionalmente, dimitieron argumentando la incapacidad o falta de voluntad de los miembros militares para hacer cumplir las reformas cabalmente y detener la represión estatal y las actividades de los escuadrones de la muerte. La reforma agraria tampoco llegó lejos. La primera fase planteaba que el 15% de la tierra cultivable sería transformada en cooperativas; pero era la segunda fase la que amenazaba la columna vertebral de la oligarquía, ya que establecía la frag-

mentación de las fincas de entre 150 y 500 hectáreas, lo que representaba 60% de la producción de café y constituía la base de la oligárquica economía de exportación. Si bien algunas tierras fueron transformadas en cooperativas, la implementación de la fase dos, el paso más importante para desmantelar la estructura de poder de la oligarquía, fue pospuesta al mismo tiempo que la Junta declaraba un estado de sitio para supuestamente ocuparse de la creciente insurgencia (North, 1985, pp. 86-89).

En enero de 1981, El Salvador se sumió en una guerra civil nacional cuando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) —fundado en octubre de 1980 con la unificación de las cinco organizaciones revolucionarias más importantes del país— lanzó una ofensiva militar en contra de la Junta. Ante el exitoso derrocamiento de la dictadura de Anastasio Somoza por los sandinistas en la vecina Nicaragua en 1979, el gobierno de Estados Unidos, entonces encabezado por el republicano Ronald Reagan, se involucró activamente en el reforzamiento de la Junta y la organización de unas "elecciones de fachada" para transferir el poder oficial al Partido Demócrata Cristiano (Bonner, 1984; Dunkerley, 1985).

El análisis de las líneas generales de la transformación política y económica de los años de la guerra civil es importante para este estudio porque estos cambios significaron un desafío sin precedentes a la oligarquía en diferentes sentidos. Primero, y aunque las grandes fincas permanecieron intactas, la nacionalización de la exportación del café y el azúcar y del sector bancario despojó a la oligarquía de sus actividades económicas más importantes. En segundo lugar, la oligarquía enfrentó una oposición revolucionaria armada que, de haber resultado triunfante, hubiera terminado de tajo su largo periodo en el poder. Tercero, la administración de Reagan optó por trabajar con los reformistas demócratas cristianos, quienes eran considerados adversarios de la oligarquía, ya que ellos promovían una apertura política más amplia, un rol activo del Estado en la economía y varias reformas económicas y sociales. Por ello, los sectores más modernos de la oligarquía respondieron al desafío fundando un partido político, la Alianza Republicana Nacional (ARENA), para contender por el gobierno en las elecciones —tuteladas por Washington—, además de apoyar activamente los esfuerzos bélicos del ejército con la organización de los escuadrones de la muerte para propagar el terror, lo que incluyó el asesinato del arzobispo de San Salvador, monseñor Oscar Arnulfo Romero, en marzo de 1980 (Ribera, 1996, pp. 20-22).

ARENA fue fundado sobre tres valores centrales: nacionalismo —entendido como anticomunismo y la defensa de los valores cristianos occidentales—, la supremacía del individuo como el centro de la sociedad y la protección de la libre empresa (González, 2003, pp. 177-179; Zamora, 1996, pp. 45-52). Caracterizados por su ferviente anticomunismo, los miembros fundadores del partido fueron oligarcas cafetaleros y de otras actividades agrarias, profesionales conservadores, miembros del ejército y otros empresarios pequeños. En efecto, el apoyo que la administración de Reagan brindó a los demócratas cristianos y a la vía electoral, sumado a la presencia de un grupo revolucionario armado bien organizado, obligó a la oligarquía a construir una nueva estrategia basada en la opción electoral y utilizar el mecanismo institucional para recuperar el control de un Estado que en ese momento estaba prácticamente monopolizado por los demócratas cristianos apoyados por Estados Unidos.

Aquellos miembros de ARENA que apostaron por el camino institucional y electoral eventualmente tomaron el control (González, 2003, pp. 1179-1180), a partir de que el partido cobró fuerza en las elecciones de 1982 y Roberto D'Aubuisson, su fundador y líder de los escuadrones de la muerte, se convirtió en presidente de la Asamblea Legislativa Constitucional. Las elecciones para la Asamblea Constitucional fueron convocadas por la Junta para refundar las instituciones políticas del país después de más de dos años de un gobierno conflictivo, y para oponerse al FMLN mediante una vía "democrática". En esas elecciones —boicoteadas por el FMLN— los demócratas cristianos ganaron con el 40% de los votos, pero ARENA obtuvo un sorprendente 29.5%, convirtiéndose en la segunda fuerza política del país (Zamora, 1996, p. 53). Así, a tan solo un año de su fundación, ARENA logró tomar un rol importante en la elaboración de la nueva constitución, la cual sería usada para forjar su camino hacia la victoria presidencial en 1989.

Durante las negociaciones sobre esa nueva constitución, la oligarquía consiguió un triunfo fundamental con lo que eventualmente se conoció como el "Pacto de Apaneca". El pacto involucró a todos los partidos que habían ganado escaños en la Asamblea Constitucional y tenía como primer objetivo establecer un gobierno de unidad nacional para garantizar una transición hacia una democracia electoral y debilitar al FMLN, propósito tanto de los demócratas cristianos como de ARENA y del gobierno de Estados Unidos. La constitución mantuvo las reformas impulsadas por la Junta, pero introdujo un límite a las expropiaciones de tierra,

imposibilitando la crucial segunda fase de la ley de reforma agraria (Zamora, 1996, pp. 53-54). Además, dentro del gobierno de transición, ARENA quedó a cargo de los ministerios directamente relacionados con la reforma agraria; desde ese lugar el partido "optó por una política de congelamiento del proceso y la lenta estrangulación de las cooperativas" (Zamora, 1996, pp. 53-54). Así fue que, desde sus primeros días, ARENA empezó a lograr resultados positivos para la asediada oligarquía. A pesar de haber perdido la elección presidencial en 1984 y la legislativa en 1985 ante los demócratas cristianos, estos fracasos fueron tomados para redireccionar al partido y cambiar su orientación ideológica hacia las políticas neoliberales favorecidas por Washington y las instituciones financieras internacionales (IFI).

Un estratégico cambio político y la paz neoliberal

Con el objetivo de establecer los fundamentos políticos, sociales y económicos de la plataforma de ARENA y con el apoyo financiero de la administración de Reagan a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), profesionales y empresarios vinculados a la oligarquía crearon un centro de estudios en 1983: la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Fue mediante FUSADES que el modelo neoliberal, promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, fue diseminado entre los segmentos más importantes de la oligarquía. En 1985, un estudio político crucial de FUSADES titulado "La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador" planteaba la necesidad de un cambio sistemático en las políticas económicas hacia la liberación económica, la privatización y la desregulación. El documento atacaba frontalmente las políticas impulsadas desde el Estado del gobierno demócrata cristiano, especialmente la nacionalización del comercio exterior y el sector bancario. Y, en sentido contrario, recomendaba una acción estatal limitada y la apuesta por la inversión privada.

FUSADES criticó la economía de monoexportación tradicional en que el país se había basado durante décadas (Gaspar Tapia, 1989, p. 9), abogan-

do por un nuevo modelo económico enfocado en las exportaciones no tradicionales, que aprovecharían el bajo costo de la mano de obra de El Salvador y "transformarían el país en un nuevo Taiwán o Corea del Sur" (pasando por alto la radical reforma agraria y las políticas impulsadas desde el Estado que experimentaron ambos países después de la Segunda Guerra Mundial). Para impulsar esta transformación, FUSADES promovió dos grandes cambios políticos: primero, la "eliminación de los vestigios antiexportaciones y proteccionistas"; y, segundo, la "eliminación de todas las distorsiones de mercado" que habían sido implementadas para encaminar los proyectos industriales impulsados desde el Estado. En otras palabras, FUSADES abogaba por una reducción significativa del rol del Estado en la economía mientras ensalzaba la supremacía del mercado y los intereses privados. El cambio en el discurso económico fue evidente y la incrementada influencia del ala "modernizadora" de la oligarquía, que proyectó el éxito lejos de las exportaciones tradicionales, empezó a dictar la agenda de ARENA. En 1989, las ideas promovidas por FUSADES se convertirían en los pilares del primer gobierno de ARENA y del inicio del proceso de renovación de la oligarquía durante las dos siguientes décadas.

El giro hacia el neoliberalismo emprendido por ARENA es fundamental para los fines analíticos de este estudio. Luego de que la vía electoral fue adoptada por la oligarquía, los fundamentos originales del partido —posturas políticas y morales ampliamente conservadoras, solo con una vaga perspectiva económica— fueron complementados con propuestas económicas concretas. ARENA también adoptó un discurso pluralista y liberal-democrático que permitió al partido presentarse como defensor de la libertad y la democracia, así como opositor de la aparente amenaza comunista constituida por el FMLN y de la "fallida" alternativa estatista representada por los demócratas cristianos. Con el propósito de afinar esta imagen y volverla más atractiva para los aliados estadounidenses y salvadoreños, el partido eligió a Alfredo Cristiani —un miembro de la oligarquía cafetalera y hombre de posturas moderadas— para representarlo en las elecciones presidenciales "de fachada" de 1989, las cuales ganó arrolladoramente en medio de la guerra civil en curso (Gaspar Tapia, 1989, pp. 4-10; Albiac, 1999, pp. 843-846).

Con el establecimiento de su plataforma neoliberal, ARENA representó la cristalización de un nuevo proyecto oligárquico. El último gran obstáculo para la reconfiguración de la oligarquía era el FMLN, pero este fue

superado por ARENA y Cristiani mediante su magistral desempeño en las negociaciones de los Acuerdos de Paz promovidos por la ONU y apoyados por Washington. En teoría, la firma de los Acuerdos de Paz de 1992 se realizó para constituir los fundamentos políticos, socioeconómicos e institucionales de un nuevo compromiso social nacional que atendiera y finalmente resolviera la sistemática desigualdad que había generado la guerra civil. Este era el enfoque tanto de la ONU como de los negociadores del FMLN: un enfoque que trascendía la necesidad de terminar con la violencia que había cobrado más de 75 000 vidas y buscaba sentar las bases para construir un país esencialmente diferente. Con ese espíritu y a través del proceso de negociación, los objetivos principales formulados fueron la desmilitarización y la democratización, la institucionalización del respeto por los derechos humanos, la consagración del Estado de derecho y el avance hacia la justicia social.

De cualquier modo, ARENA no estaba interesado en discutir las reformas sociales y económicas y la capacidad de negociación del FMLN fue debilitada por dos hechos de suma importancia: la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y la pérdida de poder de los sandinistas en Nicaragua en febrero de 1990. Así, pues, los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992 estaban enfocados casi exclusivamente en la resolución de asuntos políticos. Los documentos dejaban intactos los asuntos centrales del programa neoliberal que ya estaba siendo implementado por ARENA: la reprivatización del sistema bancario y del sector de comercio internacional, una reforma tributaria regresiva que favorecía a los ricos y el despido masivo de servidores públicos. Sus planteamientos en torno al tema socioeconómico fueron intencionalmente pensados para ser ambiguos. Por ejemplo, el histórico tema de la tenencia de la tierra fue apenas atendido con el establecimiento de un programa menor de redistribución de tierra para antiguos combatientes del FMLN; sin embargo, el sistema de grandes latifundios se mantuvo intacto.

Las “carencias socioeconómicas” de los Acuerdos de Paz representaron un punto clave para el proceso de reconfiguración oligárquica. En 1989, con la lucha armada del FMLN siendo el único obstáculo para la reforma neoliberal, la firma de los Acuerdos de Paz mataba dos pájaros de un tiro. Por un lado, desarmaba al FMLN —disipando la posibilidad de una revolución real y forzando a los líderes de la guerrilla a tolerar el sistema contra el que habían luchado durante varios años— y, por otro, preservaba la integridad del sistema socioeconómico oligárquico, legitimando

a su vez el programa neoliberal de ARENA. Entonces, las fuerzas progresistas pusieron sus esperanzas en ganar las futuras elecciones, objetivo que quizá les permitiría perseguir las reformas sociales y económicas que los Acuerdos de Paz no incluían.

La transformación estructural de la economía salvadoreña

La guerra civil y el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz coincidieron con tres factores externos que facilitaron y aceleraron la reorientación estructural de la economía nacional sobre la que la oligarquía salvadoreña fue reconstituida: una caída constante de los productos tradicionales, el incremento de las remesas y la entrada de apoyos solidarios extranjeros y créditos de Estados Unidos. El gran sector emergente fue el financiero, el cual fue fundamentado en el aumento de las remesas de los migrantes y los créditos extranjeros. Así, con el viraje hacia las finanzas como la nueva base del modelo económico general, el otro sector altamente expandido fue el de servicios, el cual estaba vinculado al crecimiento de las remesas e importaciones.

A mediados de la década de 1950, El Salvador aún dependía de la exportación de café, complementada con la de azúcar y algodón. Aunque la industrialización se persiguió para diversificar y modernizar la economía, esta no logró consolidarse y, en los primeros años de la década de 1980, el sector agroexportador entró en un periodo de declive continuo, debido a diversos factores. En primer lugar, los precios de los productos primarios cayeron —respondiendo a una tendencia que había iniciado a finales de los años setenta— y el impacto de los precios bajos fue agravado por los múltiples conflictos de la guerra civil, pues las regiones productivas se volvieron zonas de combate. Por otra parte, ante la nacionalización del comercio internacional, la oligarquía retiró 2 mil millones de dólares del país como represalia por las reformas emprendidas por la Junta y los demócratas cristianos, acción que tuvo un impacto tremendamente negativo en la producción y las cadenas de valor de estos productos (Vaquerano, 2005, p. 209). Para inicios del nuevo siglo, el peso económico de las exportaciones primarias había caído de forma

dramática: como porcentaje del total de ingresos por exportaciones cayeron del 57.8% en el periodo 1980-1984, durante los peores años de la guerra civil, al 30.5% en el periodo 1990-1994, cuando la paz se negoció y firmó, para finalmente colapsar al 19.4% en el periodo 1995-1999, durante los años de la posguerra y la consolidación neoliberal (Segovia, 2002, p. 63). En este contexto, y de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para 2006 el sector agrario solamente generaba el 19% del total de empleos en la economía, mientras que el sector servicios generaba el 65% (véase **tabla 1**). El empleo en el sector industrial mantuvo sus niveles porque fue transformado por compañías transnacionales en un enclave de maquilas con producción dirigida al mercado norteamericano.

Tabla 1

Sectores generadores de empleo en El Salvador, 1992 y 2006

	1992	2006
Agricultura	36%	19%
Industria	15%	19%
Servicios	49%	65%

Fuente: PNUD, 2008, p.56.

El segundo fenómeno importante fue el influjo de las remesas de los migrantes, provenientes principalmente de Estados Unidos. Conforme la década de 1980 avanzó, la violencia de la guerra civil se expandió por el país provocando el desplazamiento de decenas de miles de personas, sobre todo de habitantes de las zonas rurales. Para 1984, de acuerdo con algunas estimaciones, más de un cuarto de la población había sido desplazado y vivía en condición de refugiado, mientras que más de un cuarto de millón de ellos habían emigrado a Estados Unidos, la mayoría de forma indocumentada (Lungo, 1990, p. 98). Este éxodo masivo hizo de las remesas la fuente más importante no solo de los ingresos familiares, sino también del mercado de divisas, 70% para 2004 (véase **tabla 2**). En

2008, justo antes de que ARENA perdiera el poder ejecutivo, las remesas significaron el 18.35% del PIB de El Salvador (Orozco, 2009, p. 11, tabla 6).

Tabla 2

Cambios en las fuentes de divisas de El Salvador, 1978 y 2004

	1978	2004
Agroexportaciones tradicionales (café, azúcar, algodón y camarón)	81%	5%
Remesas	8%	70%
Industria de manufactura	3%	12%
Exportaciones no tradicionales (fuera de Centroamérica)	8%	13%

Fuente: PNUD, 2005, p.200.

El tercer factor fue la ayuda constante, militar y de otra índole, de parte de Estados Unidos. La administración de Reagan dio a El Salvador una prioridad principal dentro de su cruzada anticomunista en el istmo y, de 1980 a 1988, otorgó al país un total de 3.4 mil millones de dólares en asistencia, la mayoría canalizados mediante USAID (Lungo, 1990, p. 95). Así, la asistencia se volvió una fuente mayor de ingresos del país y el mercado de cambios permitió mantener las finanzas del gobierno a flote aun cuando el ingreso de las exportaciones disminuía. La abundancia de divisas a partir de la combinación de las remesas y las ayudas de Estados Unidos, prácticamente sin vínculo a una actividad productiva, contribuyó de forma vital a generar las bases para el nacimiento de la economía basada en el sector financiero, así como para el cambio definitivo en el modelo económico del país en la década de los noventa (Segovia, 2002, pp. 97-104 y tablas 6.1 y 6.2).

En resumen, para los primeros años de la década de 1990, la economía salvadoreña estaba experimentando una transformación estructural radical, pasando de una economía de exportaciones primarias a una basada en actividades financieras y de servicios, complementada por ex-

portaciones no tradicionales —mayoritariamente maquila—. Esta transformación estuvo completa para el inicio del nuevo siglo. De manera conjunta, la vieja oligarquía cafetalera experimentó una metamorfosis radical a través de la cual su poder e influencia dejaron de depender del control de la frágil economía de exportación o de la protección ofrecida por el ejército. Tanto la oligarquía salvadoreña como el modelo económico sobre el cual todavía se fundamentaba fueron transformados. La siguiente sección explora con mayor detalle las políticas neoliberales específicas que fueron implementadas en el periodo 1989-2009 como parte de un plan sistemático diseñado para asegurar que los cambios estructurales en la economía favorecieran a un grupo de poder reconfigurado y reforzado.

El programa neoliberal y la reconfiguración de la oligarquía

Mientras la economía nacional sufría una drástica transformación estructural, las reformas neoliberales fueron asegurando que la oligarquía tradicional mantuviera una posición de mando –lejos de la interferencia política– sobre los sectores económicos emergentes. Por un lado, la privatización entregó a la oligarquía la mayor parte de los sectores económicos y productivos importantes, desde el financiero hasta el de comercio internacional y las pensiones; eso, al tiempo que se le permitió al capital transnacional adueñarse de algunos servicios públicos y de la industria maquiladora. De igual manera, la reforma fiscal, la dolarización implementada en 2001 y la firma de los acuerdos de libre comercio redujeron y restringieron la capacidad del sistema político para contener el poder económico y la influencia de la oligarquía. Para 2006, como será discutido más abajo, la economía nacional era controlada por ocho grupos empresariales con fundamentos de familia oligárquica tradicional.

La transferencia de bienes de producción mediante la privatización de empresas públicas fue el paso clave en la reconstrucción de la oligarquía salvadoreña. El elemento más importante fue la privatización del sistema bancario que había sido nacionalizado por la Junta en 1980. El

primer paso vino en noviembre de 1990, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la "Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo". Esta facultó al gobierno para "limpiar" los altamente endeudados bancos nacionales mediante el canje de deuda de alto riesgo entre los bancos y el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), entidad creada por la susodicha Ley para supervisar una adecuada transición a la privatización. Para financiar el canje, el Estado concedió al FOSAFFI alrededor de 200 millones de dólares en nuevos fondos, autorizando al Fondo para otorgar bonos de hasta 150 millones de dólares. Al final, más de 700 millones de dólares de fondos públicos fueron usados para rescatar varios bancos comerciales que habían sido nacionalizados y así facilitar su privatización (Arias, 2008, p. 90; Segovia y Sorto, 1992, pp. 7-8).

Para iniciar la venta de los bancos rescatados, la Asamblea Nacional aprobó el componente operacional del paquete de privatización financiera, la "Ley de Privatización de las Instituciones Financieras Nacionalizadas". Aunque la ley contenía regulaciones diseñadas para prevenir la creación de monopolios y operaciones abusivas, el proceso de privatización estuvo plagado de corrupción absoluta e irregularidades que favorecían los intereses de la oligarquía tradicional. Por ejemplo, poderosos empresarios y miembros de la oligarquía tradicional se valieron de prestanombres para comprar paquetes accionarios y obtener una participación mayoritaria de los bancos privados, pasando por alto los límites de compra establecidos (Segovia y Sorto, 1992, p. 16).[2]

Los controles y balances estipulados en la ley también fueron esquivados mediante la manipulación de vacíos legales y trucos sucios de abogados corruptos que trabajaron sobre una ley claramente débil o que simplemente ignoraron. De acuerdo con Segovia y Sorto (1992, p. 13), la increíble rapidez con que las acciones bancarias fueron adquiridas es muestra del alto grado de irregularidad y tratos bajo la mesa. Por otra parte, las juntas directivas de los bancos recién privatizados más importantes —como el Banco Cuscatlán y el Banco Agrícola Comercial— terminaron

[2] Los "prestanombres" permiten el uso de sus datos con el fin de llevar a cabo transacciones que de otra forma serían consideradas ilegales. En este caso, para ocultar operaciones financieras ilegales realizadas por el inversor principal.

en manos de gente cercana a los grandes negocios de la oligarquía del país, lo que inevitablemente llevó a otras actividades ilegales alrededor de la venta de acciones bancarias (Segovia y Sorto, 1992, pp. 14-16). Estas irregularidades operacionales dan cuenta de cómo la “privatización de los bancos ha sido un mero mecanismo para volver a los antiguos patrones de concentración del poder económico” (Segovia y Sorto, 1992, p. 13); “la venta directa de acciones, benéfica para pequeños inversores [y empleados de bancos] durante los primeros cuatro meses, ha probado no ser un impedimento para la adquisición de importantes paquetes de participación por parte de las grandes corporaciones financieras...” (Segovia y Sorto, 1992, p. 15). Claramente, la privatización del sector bancario fue manipulada desde el principio para facilitar el retorno al régimen de propiedad anterior a 1980. La corrupción en el proceso de privatización fue resultado de la falta de autoridad y de la incapacidad de supervisión adecuada de la Superintendencia del Sistema Financiero (el ente responsable de garantizar la transparencia del proceso de privatización y el cumplimiento de la ley), deficiencia que demuestra la falta de compromiso del gobierno de Cristiani con la democrática y transparente implementación del plan. La Superintendencia depende directamente de la oficina presidencial y del Banco Central, por lo que queda altamente expuesta a la influencia política y a la presión de los intereses de la oligarquía.

Los grandes grupos de poder también tomaron ventaja de la política de financiamiento a pequeños inversionistas del FOSAFFI, dirigida a quienes quisieran comprar acciones por menos de 90 000 colones (10 000 dólares). El procedimiento de ejecución de dichas acciones fue el siguiente: miembros de la oligarquía se organizaron con pequeños inversores, e incluso con los empleados bancarios, para apoyarlos con la licitación necesaria para comprar paquetes accionarios, generalmente pagando las cuotas y los anticipos requeridos por el FOSAFFI como prerrequisitos para la participación en el programa. Finalmente, los pequeños inversores renunciaban a su participación cediendo los paquetes a los intereses oligárquicos mediante transferencias judiciales legalmente autorizadas (Segovia y Sorto, 1992, p. 16). En otras palabras, mediante el FOSAFFI, el Estado financió la readquisición de paquetes accionarios por parte de los grupos de poder y, usando dicha maniobra ilegal, estos acabaron por ocupar las juntas directivas de los bancos ya privatizados (véase más arriba) y procedieron a modificar las normas internas para continuar los planes de privatización de cada uno de los bancos en formas que be-

neficiaran sus intereses. Sobra decir que estas acciones fueron posibles gracias al ya mencionado débil marco legal y a la incapacidad de las instituciones de supervisión. Peor aún, y de acuerdo con el economista crítico Raúl Moreno, tiempo después varios de estos préstamos supuestamente provistos para pequeños inversores, fueron condonados debido a la "bancarrota" o "desaparición del deudor" (Moreno, 2009). La nueva oligarquía aprovechó bien este programa: esquivó la ley logrando que el Estado le financiara la estrategia para apoderarse de la columna vertebral del sistema financiero del país. Para mediados de los noventa, la privatización del sector bancario había creado un oligopolio financiero compuesto por seis grandes bancos y consorcios financieros ligados a siete de los grupos económicos más importantes del país (véase **tabla 3**). A su vez, estos eran controlados por un grupo integrado por familias de la oligarquía tradicional y por otros que habían emergido como nuevos actores dominantes en los ochenta y durante la bonanza financiera de la posguerra. Para 1998, este oligopolio financiero logró controlar más del 90% de la actividad bancaria nacional (Villalona, 2007) y para 2005, el conglomerado de seis bancos poseía ya 1.6 mil millones de dólares en activos financieros (Goitia, 2009).

La privatización de los bancos fue un evento crucial en diferentes aspectos. Primero, es claro que las medidas de gobierno fueron implementadas de manera que aseguraban que los principales beneficiarios fueran las familias oligárquicas más influyentes en el partido. En otras palabras, ARENA fue un partido creado para asegurar el poder financiero de la gente que lo fundó y auspició. Segundo, la bonanza de recursos financieros que El Salvador vivió a finales de los ochenta y principios de los noventa, como resultado de importantes programas de ayuda de Estados Unidos y otras naciones y del cambio hacia una economía terciaria, canalizaron gran parte de los recursos hacia el sector financiero, el cual se convirtió en el más productivo del país. De acuerdo con Vaquerano (2005, p. 213), de 1992 a 1999, el sector financiero creció en una tasa anual promedio del 12%.

Tercero, la adquisición y consolidación de la propiedad del sector bancario por parte de la oligarquía le permitió establecer los fundamentos financieros para la creación de conglomerados empresariales-financieros multifacéticos cuyas actividades se expandieron a otras actividades de la economía como los bienes inmobiliarios, la construcción, los seguros, las pensiones y el turismo (Equipo Maíz, 2006; Goitia, 2006). La adquisi-

Tabla 3

Bancos privados y las familias dueñas, 2004

Banco	Familia(s)
1. Banco Cuscatlán	Cristiani*, Llach*, Bahaia, De Sola*
2. Banco Agrícola	Baldochi, Dueñas*, Kriete* Ávila, Palomo* Déneke, Araujo Eserski
3. Banco de Comercio	Belismelis, Catani Papini, Álvarez*, Freund, Sol*, Escalante Sol*, Palomo
4. Banco Salvadoreño	Simán Jacir, Salume, Simán Siri, Zablah Touche
5. Banco de América Central y Credomatic	Murray Meza, Meza Ayau, Sol* Meza, Meza Hill, Palomo, Quiñonez* Meza, Álvarez* Meza
6. Scotiabank & Ahorromet	Poma, Salaverría, Quirós, Llach* Hill, Hill*, Meza Hill, Hill Valiente

Fuente: Equipo Maíz, 2006.[3]

El asterisco* marca a las familias que Wilson (1978) identificó como parte de las principales familias de la oligarquía a principios de la década de 1920.

ción de los bancos facilitó que la oligarquía pasara de una clase agraria a una financiera mediante el uso del Estado como el instrumento para reconfigurar sus dinámicas de dominio en el marco del capitalismo neoliberal y la cada vez más evidente expansión transnacional. Aprovechando la nunca antes vivida bonanza financiera, la reorganizada oligarquía se apoderó del sector financiero para encauzar esos recursos hacia su propio beneficio.

El Grupo Financiero Cuscatlán (GFC) es un buen ejemplo de la extraordinaria rentabilidad y acumulación de capital. El GFC surgió en 1993, a par-

[3] El Equipo Maíz es una organización de justicia social no gubernamental, con sede en San Salvador, que estudia temas sociales, económicos y políticos con una perspectiva crítica. Está conformado por economistas, economistas políticos y politólogos, así como activistas involucrados con distintas causas de justicia social. Sus investigaciones son publicadas en libros y folletos de educación popular, en las que temas complejos como la dolarización, el reajuste neoliberal o la reforma de pensiones son explicados de forma sencilla.

tir del paquete accionario inicial de cerca de 17 millones de dólares del Banco Cuscatlán —mismo que para 2003 había incrementado a más de 90 millones de dólares—. La consolidación del Banco Cuscatlán generó la base necesaria para que sus inversiones y transacciones de capital se expandieran a otras áreas clave de la economía, muchas de ellas ancladas al sistema financiero. Para 2005, el GFC estaba integrado por 44 compañías que ofrecían servicios multifacéticos y operaban con un capital combinado de 142 millones de dólares dentro de El Salvador. El GFC tomó un rol importante en materia de seguros, bienes inmobiliarios, mercado de cambios, pensiones, importaciones farmacéuticas, fertilizantes y venta minorista. De acuerdo con Alfonso Goitia, los activos internacionales del GFC —manejados por la Corporación Unión de Bancos Cuscatlán Internacional (UBCI), la cual tenía presencia en todo Centroamérica y era dueña de 26 compañías financieras— sumaron 6.7 mil millones de dólares, casi un tercio del PIB de El Salvador en 2005 (Goitia, 2006, p. 26).

Entre otras medidas importantes del gobierno de Cristiani estuvo la reprivatización del comercio internacional, a través de la cual la comercialización del café y el azúcar regresó a las manos de la antigua oligarquía agraria. Cristiani también liberalizó la economía en otras áreas centrales: los precios de alimentos básicos y granos fueron liberalizados y los subsidios para los productores se eliminaron; además, desreguló el mercado de tierra y de vivienda, el tipo de cambio (hasta que se adoptó el dólar) y las tasas de interés. Después, el gobierno de Sol Calderón (1994-1999) privatizó el sistema de pensiones creando administradoras de fondos de pensión (AFP) privadas, las cuales fueron integradas a los circuitos financieros de los principales bancos privados. Para 2009, dos AFP —Confía y Crecer— dominaban el mercado privado de las pensiones.

Las reformas tributarias introducidas por los sucesivos gobiernos de ARENA también fueron claramente favorecedoras para la oligarquía. Como primer paso, la administración de Cristiani eliminó todos los impuestos sobre los bienes de lujo y las propiedades, disminuyó significativamente los vinculados a las exportaciones, redujo a la mitad el porcentaje del impuesto sobre la renta y, gradualmente, bajó los aranceles de importación. Los vacíos fiscales fueron equilibrados con la introducción de un nuevo impuesto sobre la venta del 10% (que posteriormente fue incrementado a 13% en 1996), una medida regresiva dado que los pobres consumen un mayor porcentaje de su ingreso que los ricos. Así, la reforma volcó la carga fiscal de las corporaciones y los ricos hacia las personas de

medio y bajo ingreso. Como indica el economista César Villalona (2007), "el sistema tributario neoliberal en El Salvador se presenta como un Robin Hood a la inversa: toma de los pobres para dar a los ricos".

Otra medida importante introducida por ARENA que benefició los intereses de la nueva oligarquía financiera fue la adopción del dólar estadounidense como la moneda nacional en 2001. La administración de Francisco Flores (1999-2004) argumentó que una economía dolarizada traería mayor inversión extranjera a El Salvador, mantendría la inflación bajo control estimulando una tasa de interés favorable y forzaría al gobierno a seguir una estricta disciplina fiscal. De cualquier manera, la decisión de adoptar el dólar favoreció a los grandes bancos. La supresión de la inestabilidad de la moneda redujo el riesgo de deudas denominadas en dólares, al tiempo que facilitó a los importadores la compra de productos en mercados internacionales sin el riesgo de enfrentarse a fluctuaciones monetarias (Villalona, 2001, p. 5). Establecer el dólar estadounidense como la moneda nacional facilitó la canalización de un creciente flujo de remesas de migrantes hacia la nueva economía nacional basada en el consumo; asimismo, este flujo abrió la puerta a la expansión regional de los intereses financieros de la oligarquía. Por otra parte, la eliminación del Banco Central como agente económico capaz de supervisar la política monetaria del país, en conjunto con el débil marco de regulación financiera heredado por la privatización de inicios de los noventa, aseguró que la reconfigurada oligarquía no hubiera de enfrentar ningún obstáculo en el desempeño de sus actividades financieras.

Finalmente, el programa neoliberal de ARENA se consolidó con la firma de varios tratados de libre comercio (TLC) en el periodo de 1999 a 2004. Además del tratado entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR), El Salvador firmó acuerdos también con México y Chile. Los TLC llevaron a la eliminación casi absoluta de los impuestos de exportación y los aranceles de importación que habían sobrevivido a la reforma fiscal neoliberal de los noventa. Los efectos inmediatos de estos acuerdos fueron un repentino incremento en las importaciones y exorbitantes incrementos del déficit comercial del país. Mientras los TLC beneficiaron a los nuevos importadores de la oligarquía y abrieron la puerta a lucrativos tratos comerciales con capitales transnacionales, los déficits comerciales se inflaron y alcanzaron los 5 mil millones de dólares en 2008, la cifra más alta en la historia de El Salvador.

Tras veinte años de reformas neoliberales implementadas a lo largo de cuatro gobiernos consecutivos de ARENA (como se presentan en la **tabla 4**, más adelante), fue creada una economía financiera terciarizada de importación; esta era manejada por ocho grupos empresariales de la oligarquía que mantenían el control sobre los sectores fundamentales que conducían y sostenían el crecimiento del país. Como resultado de la dolarización, los TLC y el régimen fiscal proempresarial, fueron los sectores de servicios y de importaciones —y no el de exportaciones— los que sostuvieron la acumulación de capital y el poder oligárquico. Así, ya que una economía dolarizada fundamentada en las importaciones requiere de una próspera entrada de dólares y, ya que las exportaciones tradicionales han continuado en declive, son las remesas de los migrantes las que han mantenido la economía a flote. El enorme déficit en el equilibrio comercial es parcialmente financiado por los altísimos niveles de remesas que llegan principalmente de Estados Unidos (3.7 mil millones de dólares en 2008, lo que significó más de 18% del PIB).

Tabla 4

Medidas neoliberales implementadas durante los cuatro gobiernos de ARENA, 1989-2009

Alfredo Cristiani (1989-1994)	- Privatización del comercio de exportación de café y azúcar - Privatización del sector bancario - Privatización de las importaciones de petróleo - Liberalización de los precios de alimentos básicos y eliminación de los subsidios para productores agrarios - Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), el cual vendía alimentos básicos a precios subsidiados - Cierre del Instituto de Vivienda Urbana (IVU), a cargo de la vivienda social - Reducción de los impuestos sobre la renta, exportación e importación y eliminación de los impuestos sobre la propiedad - Introducción del impuesto sobre la venta (IVA) - Liberalización de las tasas de interés y cambio

Armando Calderón Sol (1994-1999)	- Privatización del sistema de pensiones - Privatización de la distribución de electricidad - Privatización de las telecomunicaciones - Privatización de los ingenios azucareros - Privatización del servicio de matriculación (emisión de placas) - Incremento del impuesto sobre la venta (IVA) de 10% a 13%
Francisco Flores (1999-2004)	- Adopción del dólar estadounidense como moneda oficial - Privatización de algunos servicios médicos ofrecidos por el sistema público de salud - Privatización del aeropuerto nacional - Firma de tratados de libre comercio con México, Chile, República Dominicana y Panamá
Antonio Saca (2004-2009)	- Firma del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA-DR)

Fuente: Adaptado de información de Equipo Maíz, 2004, pp. 18-25; Moreno, 2004, p. 21

Respecto a las consecuencias sociales de la reconfiguración de la oligarquía, la extrema concentración de la riqueza produjo una igualmente extrema concentración del ingreso y el empobrecimiento de una gran parte de la población. Social Watch, por ejemplo, reporta que en 1995 la distribución del ingreso nacional estaba dividido de la siguiente manera: 66% para empresarios en forma de rendimientos y 34% para trabajadores en forma de salarios; para 2005, los rendimientos alcanzaron el 75% y los salarios solo el 25%. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1996 y 2001, la porción del ingreso nacional que alcanzaba al 40% más pobre de la población decayó de 15.4% a 13.4%. Esto aun cuando los Acuerdos de Paz firmados en 1992 debían ser implementados para eliminar las causas de futuros conflictos. En 2004 el porcentaje de pobreza se mantuvo en 47% y la indigencia en 19% (ECLAC, 2014, pp. 117 y 17). Visto desde otra perspectiva, "113,000 empresarios se apropiaron del 75% del producto social producido por 2 591 000 trabajadores" (Hernández y Pérez, 2008). En 2002, cuando la mayoría de las políticas de transición hacia el paradigma neoliberal ha-

bían sido plenamente implementadas, el índice Gini del ingreso de El Salvador era de 0.54, lo que colocaba al país entre el 20% más desigual del mundo: los más ricos obtenían el 58.3% de los recursos mientras el 20% más pobre percibía apenas el 2.4%, casi veinticuatro veces menos que el quintil más rico (PNUD, 2003, pp. 63-64).

En 2007, luego de casi veinte años de gobiernos de ARENA, la mayoría de los salvadoreños vivían en medio de una pobreza que hubiera sido aun más intensa de no haber sido por las remesas familiares: entre 500 y 700 salvadoreños abandonaron el país cada día buscando una oportunidad de vida en otro lugar —la mayoría en Estados Unidos—. De 2000 a 2007, el número de hogares que mensualmente recibieron remesas creció casi 13 veces, y el 56% del empleo del país provenía de la economía informal (Moreno, 2004, pp. 51-78; Arias, 2008, p. 29). Asimismo, con los tratados de libre comercio y el alto valor del dólar favoreciendo la importación de consumos básicos de países vecinos y de Estados Unidos, el país dependió cada vez más de la importación de alimentos.

En resumen, el sistemático programa de privatización puso los sectores productivos y económicos más importantes del país en manos de privados; la desregularización llevó a reformas fiscales, de precios, salariales y laborales que beneficiaron a los intereses del mercado y a las fuerzas privadas; las prioridades de producción cambiaron de la agricultura a los servicios y el comercio, afectando créditos y subsidios para la agricultura y generando la emergencia de una economía basada en la importación. La dolarización adoptada en 2001 terminó beneficiando los objetivos de grandes bancos e importadores, mientras que el libre comercio habilitó a los líderes del sistema terciarizado de importación para mejorar las condiciones de comercio, favoreciendo las importaciones y eliminando los aranceles y otros impuestos. Se estableció una relación inversa entre el Estado nacional y el capital privado: el primero vio su participación y recursos reducirse mientras el segundo vivía un tremendo incremento en su predominio social, político y económico. A la par, con el objetivo de los Acuerdos de Paz manipulado por las políticas económicas neoliberales favorecidas por la oligarquía y las instituciones financieras intermediarias, la injusticia social y la violencia continuaron imperando.

La "nueva" oligarquía salvadoreña

La **tabla 5** presenta los ocho principales grupos que constituyeron la oligarquía salvadoreña tras la guerra civil. Estos se consolidaron a través del sector bancario, pero también han tomado control de la industria, el comercio, los servicios, la construcción, los seguros, pensiones y otras actividades.

Tabla 5

Nuevos grupos oligárquicos en el periodo posguerra civil en El Salvador, 2004

Grupo	Familias	Actividades	Capital
1. Grupo Cuscatlán (44 compañías)	Cristiani, Llach*, De Sola*, Salavería*, Hill*	Inversión financiera, banca, seguros, pensiones, importación y distribución de medicinas, agricultura y ganadería, distribución de fertilizantes, construcción, mercado bursátil, exportación de café, bienes inmobiliarios, importación y venta de electrónicos, industria pesquera, textiles, bebidas, compañías de fumigación, tabaco	6.8 mil millones de dólares
2. Grupo Banagrícola (36 compañías)	Baldochi Dueñas*, Kriete Ávila*, Dueñas*, Palomo Déneke, Araujo* Eserski, Pacas Díaz, Cohen	Inversión financiera, banca, seguros, pensiones, industria aeronáutica, industria del cemento, papel y plástico, compañías de medios y comunicación, industria del alcohol, exportación de café, bienes inmobiliarios, industria química, ingenios azucareros	6.5 mil millones de dólares
3. Grupo Banco Salvadoreño (54 compañías)	Simán, Salume, Zablah, Touché	Inversión financiera, banca, seguros, bienes inmobiliarios, industria química, alimentos y bebidas, importación de maquinaria pesada, construcción, distribución de productos de tabaco, producción de harinas, compañías de almacenamiento	1.8 mil millones de dólares

Grupo	Familias	Actividades	Capital
4. Grupo Banco de Comercio (27 compañías)	Belismelis, Catani, Papini, Álvarez*, Freund, Cohen, Sol*, Escalante Sol*, Palomo	Inversión financiera, banca, seguros, pensiones, producción de cemento, producción de aluminio, producción de lácteos, exportación y comercialización de café, producción de químicos, generación de energía eléctrica	1.3 mil millones de dólares
5. Grupo AGRISAL (41 compañías)	Murray Meza, Meza Ayau, Sol* Meza, Meza Hill*, Palomo, Álvarez* Meza	Inversión financiera, banca, seguros, pensiones, producción de cerveza, producción y distribución de bebidas, industria de calzado, bienes inmobiliarios, exportación de café, producción de cemento	768 millones de dólares
6. Grupo Poma/Salaverría Prieto/ Quirós (55 compañías)	Poma, Salaverría* Prieto, Quirós	Inversión financiera, banca, seguros, exportación de café, bienes inmobiliarios, construcción, importación y distribución de automóviles, producción de aluminio, producción de cemento	175 millones de dólares
7. Grupo Hill/ Llach Hill (13 compañías)	Hill*, Llach* Hill*, Meza Hill*, Hill* Argüello	Inversión financiera, banca, seguros, exportación de café, bienes inmobiliarios, servicios de almacenamiento	51 millones de dólares
8. Grupo De Sola (10 compañías)	De Sola*	Seguros, producción de químicos, industria de alimentos y bebidas, exportación de café, bienes inmobiliarios	25 millones de dólares

Fuente: Equipo Maíz, 2006; Goitia, 2006, pp. 24-28. El asterisco* marca a las familias que Wilson (1978) identificó como parte de las principales familias de la oligarquía a principios de la década de 1920.

Para 2004, el capital y los bienes de estos ocho grupos sumaban casi 17.6 mil millones de dólares, una cifra 2 mil millones de dólares por encima del PIB del país, seis veces más grande que el presupuesto total del gobierno, el doble de la deuda externa del país y el equivalente a seis años de remesas. Esto significa que alrededor de 280 compañías, propiedad de unas cuantas familias —la mayoría con vínculos a la oligarquía cafetalera tradicional—, controlaban un nivel de riqueza muy superior al que poseían más de 6.5 millones de salvadoreños y bastante más grande que los recursos con que el Estado contaba para lidiar con sus diversas responsabilidades. El cambio al paradigma neoliberal facilitó nuevamente la concentración de riqueza en las manos de una oligarquía aun más pequeña, al tiempo que despojó al Estado salvadoreño de la mayoría de sus facultades productivas, regulatorias y distributivas. Claramente, el Estado fue utilizado para restablecer a la oligarquía durante los veinte años de mandato de ARENA, de 1989 a 2009.

Sin embargo, aún resta otro elemento importante de la reconfigurada oligarquía salvadoreña: su creciente transnacionalización. Primero hay que decir que el modelo neoliberal fue deliberadamente adoptado e implementado por el grupo oligárquico local, pues, contrario al caso de otros países latinoamericanos en el periodo posterior a la crisis de la deuda de principios de los ochenta, sobre El Salvador no hubo demasiada presión internacional directa. El ala "moderna" de la oligarquía adoptó el credo neoliberal como un instrumento para restaurar el poder que había perdido durante los ochenta. En resumen, no fueron las IFI las que impusieron sistemáticamente el ajuste neoliberal en la estructura de El Salvador: el cambio fue "localizado" por la oligarquía nacional respondiendo a sus propios intereses y planes económicos.

A pesar del enfoque hacia la privatización y liberalización local que prevaleció a lo largo de la década de 1990, las cosas comenzaron a cambiar en 2005 con dos importantes transacciones comerciales que involucraban a grandes agentes transnacionales. La consolidación de las reformas neoliberales, especialmente el "sano" sector financiero y el régimen fiscal favorable a los inversores, empezaron a llamar la atención del capital extranjero. En 2005, Roberto Murray Meza —patriarca del Grupo AGRISAL, cercano a los dirigentes de ARENA— vendió La Constancia, la principal fábrica de cervezas y bebidas del país y una de las más grandes de la región. El comprador fue South African Breweries (más tarde SABMiller), compañía que ya había adquirido otras cervecerías en Centroamérica

(Arias, 2008, p. 114). Ese mismo año la empresa suiza transnacional Holcim se volvió socio mayoritario de Cementos de El Salvador (CESSA), el productor de cemento más grande del país, propiedad de los Grupos de AGRISAL y Banagrícola. Cinco años después, en 2010, CESSA se convirtió en Holcim El Salvador (*Revista Summa*, 2010). Ya los grupos salvadoreños habían comprado a su principal competidor, la empresa estatal Cementera Maya durante la privatización de los noventa, creando un monopolio en la producción de cemento del país.

En otro caso semejante, la aerolínea TACA —originalmente Transportes Aéreos Centroamericanos—, con sede en El Salvador, propiedad de la familia Kriete y uno de los pilares del Grupo Banagrícola, inició su expansión transnacional durante la primera mitad de la década de 1990 en sociedad con las aerolíneas más importantes de Centroamérica, concretamente Aviateca de Guatemala, Nica de Nicaragua y la costarricense Lacsa. La consolidación de estas sociedades llevó a la creación del Grupo TACA en 1995. El consecuente fortalecimiento de esta alianza llevó a su incursión en el mercado aeronáutico suramericano con la creación de TACA Perú en 2001. En 2005, el Grupo TACA, para entonces Transportes Aéreos del Continente Americano, fue unos de los fundadores de Volaris, una aerolínea de bajo costo con vuelos en las rutas más turísticas de México. Finalmente, en 2009, el Grupo TACA —para entonces TACA International Airlines— anunció una alianza sin precedentes con la colombiana Avianca, creando el consorcio aeronáutico más grande de Latinoamérica, con conexiones que llegaban a Norteamérica y Europa. Esta alianza está proyectada para desarrollarse en Avianca-TACA Limited, consorcio con sede en las Bahamas (*E&N*, 2010).

Aún quedan tres aspectos de la expansión de los grupos empresariales más importantes de la oligarquía salvadoreña que merecen ser mencionados. Primero, es claro que esta oligarquía neoliberal, luego de haber consolidado el dominio económico nacional, tomó la expansión regional como el siguiente paso en su proceso de consolidación, principalmente porque el mercado interno en El Salvador había alcanzado sus límites como fuente de ganancias. Segundo, la reconfigurada clase de poder acabó por ceder para permitir el control transnacional de algunos sectores estratégicos que se había reservado para sí desde el inicio del cambio neoliberal. Tercero, las alianzas y compras recién presentadas sirvieron como un preámbulo del TLC con Estados Unidos, y con ellas se envió el mensaje de que la élite local estaba dispuesta a dejar ir

sectores de interés para el capital transnacional, siempre que la oferta fuera la adecuada.

En el periodo 2006-2007, el CAFTA-DR abrió la puerta al negocio más grande de la nueva oligarquía: la venta del sector bancario local a agentes financieros transnacionales. Entre muchas otras modificaciones, el tratado eliminó todas las medidas proteccionistas establecidas para defender la economía local del capital extranjero. El sector que inauguró la nueva apertura fue por mucho el más lucrativo. Brevemente, la empresa estadounidense Citigroup compró el Banco Cuscatlán; Bancolombia adquirió el Banco Agrícola; Scotiabank compró el Banco de Comercio y HSBC obtuvo el Banco Salvadoreño. El total por la venta de los cuatro bancos más importantes de El Salvador fue de 4 mil millones de dólares (Arias, 2008, pp. 96-97). Además de los bancos, las transacciones incluyeron las compañías de seguros, tarjetas de crédito, las administradoras privadas de fondos de pensiones y los activos bursátiles que conformaban las carteras financieras de los bancos.

Quizá sobra mencionar que la venta de los bancos fue en extremo ventajosa para la renovada oligarquía. Ya que la mayoría de las acciones de los bancos estaban registradas en paraísos fiscales regionales, la oligarquía salvadoreña quedó exenta de pagar algún impuesto al gobierno del país (Arias, 2008, pp. 96-97). En palabras de analistas progresistas, esta transacción representa la más grande estafa financiera perpetrada en contra de los salvadoreños. La oligarquía adquirió bancos libres de deuda luego de que dinero público fue usado para rescatarlos —más de 700 millones de dólares— y su venta constituyó ganancias en miles de millones de dólares libres de impuestos para los intereses oligárquicos (Arias, 2008, p. 90; Moreno, 2009).

En suma, la reconfigurada oligarquía salvadoreña ha experimentado tres niveles de transnacionalización. El primero, su bloque precursor se alineó con los preceptos ideológicos neoliberales que imperaban internacionalmente cuando ARENA ganó la presidencia en 1989. El segundo, la penetración de capital transnacional que empezó a mediados de los noventa con la privatización de los sectores utilitarios más importantes (distribución de energía eléctrica y telecomunicaciones) fue intensificado con la venta de La Constancia y otras compañías, y alcanzó su cumbre con la venta del sector bancario. El tercero, la expansión de esta oligarquía neoliberal a los mercados regionales-continentales que ha in-

cluido inversión no solo en Centroamérica y México, sino también en Sudamérica y, en menor medida, en Estados Unidos.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha explicado que en El Salvador se llevó a cabo un proceso de reconsolidación del grupo de poder hegemónico durante el periodo posterior a la guerra civil a través del cual la antigua oligarquía cafetalera ha ido reconfigurando las bases de su dominio. Los instrumentos utilizados para lograr esta reconfiguración fueron las iniciativas de adopción de estructuras neoliberales, implementadas durante los cuatro gobiernos consecutivos de ARENA, el partido creado y subvencionado por la oligarquía para proteger y promover sus intereses. La lógica económica de la oligarquía salvadoreña cambió a lo largo de ese periodo, haciendo a un lado las raíces cafetaleras y agrícolas y volcándose hacia un neoliberalismo "modernizador". Sin embargo, las consecuencias macrosocioeconómicas de su reconfigurado dominio resultaron en una cruda reconcentración de riqueza y una exclusión y desigualdad más graves para la mayoría de los salvadoreños. Esto ha significado que los rasgos históricos que caracterizaron "lo oligárquico", basados en privilegios y desigualdad masiva, se han mantenido intactos. Más aún, las dinámicas de relacionamiento social que han surgido de la reconfiguración del poder económico permanecen ancladas a viejas y rígidas estructuras sociales jerárquicas.

En 1992, cuando los Acuerdos de Paz fueron firmados, se esperaba que el final del conflicto armado permitiría la construcción de una sociedad más equitativa y democrática. Sin embargo, la renovada concentración de poder político y económico en el periodo de la posguerra civil bloqueó el camino hacia la creación de un nuevo y mejor país. El hecho de que una reconfigurada oligarquía haya logrado empujar las desigualdades históricas a nuevas profundidades hiere justo en el centro del sueño democrático del país. ¿Cómo podrían progresar la democracia y la paz social cuando una poderosa minoría manipula las decisiones democráticas y socioeconómicas y utiliza a las instituciones en beneficio de sus propios intereses de clase?

Con el CAFTA-DR, en 2006, el mercado interno fue puesto “a la venta” para cualquiera que llegara con la mejor oferta. Así, la mayor parte del sector bancario nacional —la joya del poder económico de la reconfigurada oligarquía— fue vendida a capitales transnacionales en unos cuantos meses; trato altamente ventajoso para los oligarcas financieros salvadoreños. A la luz de las adquisiciones transnacionales, ellos miraron hacia nuevos mercados y su búsqueda los llevó hacia una expansión creciente y sistemática que les ha permitido maximizar sus ganancias en otros lados e incluso replicar algunos de los experimentos comerciales que fueron exitosos en El Salvador en los noventa. Así fue que la reconfigurada clase dirigente tomó un nuevo rol como agente transnacional cada vez más consolidado dentro de las dinámicas de desarrollo capitalista en la periferia.

Finalmente, ha de mencionarse que desde 2009 El Salvador ha sido gobernado por el FMLN, el partido de las exguerrillas y la histórica fuerza política antioligárquica. Y aunque el partido llegó al poder prometiendo promulgar reformas socioeconómicas, ha quedado atrapado en medio del arraigado orden neoliberal, la dolarización y los tratados comerciales internacionales. Luego de dos décadas de un gobierno de derecha, el FMLN heredó un país con altos niveles de deuda, pocas fuentes de divisas —fuera de las remesas— y una producción estancada a pesar de que la industria maquiladora se ha expandido para convertirse en un componente principal de las exportaciones. Como resultado, el FMLN ha tenido poca capacidad para emprender iniciativas que mejoren las condiciones de vida de los salvadoreños y, mientras, el poder y el dominio de la oligarquía se han mantenido intactos. En este contexto de pocas oportunidades para la mayoría, El Salvador no solo continúa exportando gente —actual tema de tensión con Estados Unidos— sino que, desde que su guerra civil terminó, paradójicamente, se ha convertido en uno de los países más violentos del mundo. Sin embargo, estos son asuntos que ameritarían un estudio particular.

Referencias bibliográficas

ALBIAC, M. D. (1999). Los ricos más ricos de El Salvador. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 54(612), pp. 841-864.

ANDERSON, T. (1971). *Matanza: El Salvador's Communist Revolt of 1932*. Lincoln: University of Nebraska Press.

ARIAS, S. (2008). *Derrumbe del neoliberalismo: Lineamientos de un modelo alternativo*. San Salvador: Editorial Universitaria.

BONNER, R. (1984). *Weakness and Deceit: U.S. Policy and El Salvador*. Nueva York: Times Books.

BRADFORD BURNS, E. (1988). The Modernization of Underdevelopment: El Salvador, 1858- 1931. En C. K. Wilber (ed.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Nueva York: Random House.

CENTRO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y APOYO A LA INVESTIGACIÓN (CIDAI). (2002). Los Acuerdos de Paz, diez años después. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 57(641-642), pp. 209-234.

CERDAS CRUZ, R. (1986). *La hoz y el machete: La Internacional Comunista, América Latina y la Revolución en Centroamérica* (pp. 255-305). San José: EUNED.

COLINDRES, E. (1976). La tenencia de la tierra en El Salvador. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 31(335-336), pp. 463-472.

COLINDRES, E. (1977). *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*. San Salvador: UCA Editores.

DADA HIREZI, H. (1978). *La economía de El Salvador y la integración centroamericana 1945-1960*. San Salvador: UCA Editores.

DALTON, R. (2000). *Miguel Mármol: Los sucesos de 1932 en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.

DUNKERLEY, J. (1985). *The Long War: Dictatorship and Revolution in El Salvador*, 2a. ed. Londres: Verso.

E&N. (2010). Avianca y Taca concretan cierre de la unión de sus negocios. R*evista Estrategia y Negocios (E&N)*. 2 de febrero, "Negocios". Disponible en <http://estrategiaynegocios.net/negocio/Default.aspx?option=7687>.

ECA. (2002). “La paz traicionada”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 57(641-642), pp. 173-188.

ECA. (2006). Hacia la dictadura del gran capital. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 61(687), pp. 3-16.

ECLAC, 2014. *Social Panorama of Latin America* [en línea].

EQUIPO MAÍZ. (2003). *Programa (Des)ajuste estructural: sus impactos en El Salvador*. San Salvador: Algier’s Impresores.

EQUIPO MAÍZ. (2006). *Los ricos más ricos de El Salvador*. San Salvador: Algier’s Impresores.

FLORES MACAL, M. (1983). *Origen, desarrollo y crisis de las formas de dominación en El Salvador*. San José: SECASA.

GASPAR TAPIA, G. (1989). *El Salvador: El ascenso de la nueva derecha*. San Salvador: CINAS.

GEOFFROY RIVAS, P. (1973). El problema agrario en El Salvador: una visión histórica. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 28(297-298), pp. 432-442.

GOITIA, A. (2006). *El otoño del neoliberalismo en El Salvador*, inédito.

GOITIA, A. (2009). Entrevista con el autor. 13 de agosto. Asamblea Legislativa, San Salvador.

GONZÁLEZ, L. A. (2003). De la ideología al pragmatismo: ensayo sobre las trayectorias ideológicas de ARENA y el FMLN. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 58(661-662), pp. 1173-1202.

GORDON, S. (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo XXI Editores.

GUIDOS BÉJAR, R. (1988). *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.

LAZO, J. F. (2004). Dolarización y liquidez en El Salvador: crisis en perspectiva. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 59(663-664), pp. 53-68.

LINDO-FUENTES, H. (1980). La extinción de ejidos y la eficiencia económica. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 35(386), pp. 1135-1143.

LINDO-FUENTES, H. (1990). *Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century, 1821-1898*. Berkeley: University of California Press.

LUNGO, M. (1990). *El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y Revolución*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

MARISCAL, N. (1979). Regímenes políticos en El Salvador. *Estudios Centroamericanos (eca)*, 34(365), pp. 139-152.

MENJÍVAR, R. (1980). *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. San José: educa.

MONTGOMERY, T. S. (1995). *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*. Boulder: Westview Press.

MORENO, R. (2004). La globalización neoliberal en El Salvador: Un análisis de sus impactos e implicaciones. Barcelona: Fundación Món-3.

MORENO, R. (2009). Entrevista con el autor, 21 de abril. cespas, San Salvador.

NORTH, L. (1985). *Bitter Grounds: Roots of Revolt in El Salvador*. Toronto: Between the Lines.

OROZCO, M. (2009). *Migration and Remittances in Times of Recession: Effects on Latin American Economies*. Inter-American Dialogue.

pnud, (2008). *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008: El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: Impresos Múltiples.

pnud. (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo "nosotros". El impacto de las migraciones*. San Salvador: Albacrome.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (pnud). (2003). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003: Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Impresos Múltiples.

REVISTA SUMMA. (2010). Cementos de El Salvador (cessa) se convierte en Holcim El Salvador. *Revista Summa*, 19 de abril.

RIBERA, R. (1996). ¿Hacia dónde va la derecha? En G. Béjar y S. Roggenbuck (eds.), *Partidos políticos en transición: la derecha, la izquierda y el centro en El Salvador*. San Salvador: Imprenta Criterio.

SEGOVIA, A. (2002). *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. Guatemala: F&G Editores.

SEGOVIA, A. y Sorto, F. (1992). La reforma financiera de ARENA: ¿Hacia dónde se dirige la privatización de la banca? *Política Económica*, abril-mayo, pp. 2-24.

SEVILLA, M. (1984). Visión global sobre la concentración económica en El Salvador. *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 3, pp. 43-58.

SOCIAL WATCH EL SALVADOR REPORT. (2008). *El Salvador-Economic and Social Rights: There is no Political Will*. Preparado por C. Hernández y A. Pérez. Disponible en <http://old.socialwatch.org/en/informesNacionales/588.html>.

STANLEY, W. (1995). *The Protection Racket State. Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*. Filadelfia: Temple University Press.

STANLEY, W. (2006). El Salvador: State-Building Before and After Democratization, 1980-95. Third World Quarterly, 27(1), pp. 101-114.

TORRES RIVAS, E. (2007). *La piel de Centroamérica: Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. San Salvador: FLACSO-El Salvador.

TRUJILLO, H. (1981). La formación del Estado en El Salvador. *Estudios Sociales Centroamericanos*, 10(28), pp. 117-131.

VAQUERANO, A. (2005). El proceso de desarrollo en América Latina y El Salvador. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 60(677), pp. 195-224.

VILLALONA, C. S. (2001). *La dolarización en El Salvador*. Disponible en <http://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/casencion040602.htm>.

VILLALONA, C. S. (2007). Entrevista con el autor. 22 de marzo. San Salvador, Equipo Maíz.

WILSON, E. A. (1978). La crisis de integración nacional en El Salvador. En R. Menjívar y R. Guidos Véjar (eds.), *El Salvador de 1840 a 1935: Estudiado y analizado por extranjeros* (pp. 151-239). San Salvador: UCA Editores.

ZAMORA, R. (1998). *El Salvador: Heridas que no cierran: los partidos políticos en la postguerra*. San Salvador: FLACSO-El Salvador.





Élites agrarias y configuraciones de poder

Procesos de concentración de la tierra y del capital y la precarización del trabajo rural en la era de la globalización neoliberal*

Cristóbal Kay

Introducción

La revista ALASRU *Análisis Latinoamericano del Medio Rural* publicó en el primer número de su "nueva época" un artículo mío (Kay, 2005), en el cual presenté una visión general de las principales transformaciones ocurridas en la sociedad rural latinoamericana desde la implementación de las políticas neoliberales en la década de 1980 hasta comienzos del nuevo milenio (Bretón, 2007; Kay, 2007). Ahora, en este capítulo, retomo la temática del neoliberalismo, pero en el plano global, aunque con un inevitable sesgo latinoamericano. Se podría argumentar que América Latina fue la región del mundo donde las políticas neoliberales se implementaron primeramente y con mayor fuerza. Con la multiplicación de los acuerdos de libre comercio, el neoliberalismo ha logrado seguir ganando terreno a nivel mundial, aunque en varios países —especialmente en los desarrollados— persisten algunas políticas proteccionistas, sobre todo en la agricultura. Hoy en día, el capital internacional, a través de varios mecanismos e instituciones, determina en gran medida las transformaciones rurales en el mundo. En este texto me concentro en los aspectos centrales del paradigma neoliberal y su impacto sobre el medio rural a nivel global.

Durante los setenta, el paradigma desarrollista estatista seguido por los países en vías de desarrollo fue cuestionado con creciente fuerza por los ideólogos neoliberales y ciertas instituciones internacionales. La estrategia desarrollista, basada en un fuerte intervencionismo estatista, priorizaba la industrialización, a menudo descuidando el desarrollo de la agricultura y de las áreas rurales. La crisis de endeudamiento de los ochenta, que afectó a varios de los países en desarrollo, brindó a instituciones multilaterales como el Banco Mundial la oportunidad de presionar en favor de la adopción de "programas de ajuste estructural" (PAE) como una condición necesaria para recibir préstamos y ayuda para el desarrollo. Los PAE contenían los elementos claves de las propuestas de

* Una versión previa de este capítulo fue publicada como Cristóbal Kay (2016), La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 1(1).

políticas públicas neoliberales, cuyo objetivo era reducir drásticamente el rol del Estado en la economía y dar a las fuerzas del mercado un libre reinado, a través de la remoción de las medidas proteccionistas y la apertura de la economía a las fuerzas competitivas del mercado mundial. Estas políticas económicas neoliberales, denominadas a finales de 1980 como el "Consenso de Washington", se transformaron luego en el "Post-Consenso de Washington", al añadírseles las políticas sociales con las que se buscaba aminorar las devastadoras consecuencias del golpe neoliberal, que había marcado un acentuado crecimiento de los niveles de pobreza.

El neoliberalismo reestructuró profundamente el sector agrícola y los espacios rurales. Este análisis comienza analizando las proposiciones claves del paradigma neoliberal con referencia al desarrollo rural. La sección principal provee un examen relativamente detallado de los principales impactos del neoliberalismo en el desarrollo rural, como la creciente concentración de los recursos naturales en manos del capital corporativo y la dramática precarización del trabajo rural. Luego sigue una discusión sobre algunos movimientos sociales rurales que han contestado al neoliberalismo. Finalmente, el capítulo culmina con algunas conclusiones.

El paradigma neoliberal de desarrollo rural

La crisis de la deuda externa y el clima económico más desafiante de los años ochenta propició que las ideas y políticas neoliberales se esparciesen. Poderosas instituciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, propagaron las ideas neoliberales a escala planetaria. Mientras que los países endeudados no tenían otra opción que aceptar estas recetas para así obtener los préstamos de parte de las instituciones financieras internacionales, otros países que sí tenían la capacidad de resistir estas presiones a menudo adoptaron voluntariamente dichas políticas.

Un pilar clave del paradigma neoliberal es dejar que el mercado gobierne, permitiendo que sea "libre" de toda interferencia política o manipu-

lación proveniente de poderosos grupos económicos y sociales. Como, en su opinión, la política gubernamental debe dirigirse hacia estos objetivos, los neoliberales se oponen a las políticas sectoriales que, o bien favorecen o discriminan a un sector económico en particular, como es el caso de la agricultura. Propugnan desarrollar un marco macroeconómico estable, uniforme y general, en el cual las mismas reglas sean aplicadas a todos por igual. En general, los neoliberales están en contra de la intervención del Estado en la economía, como si esto inevitablemente distorsionara los precios, llevando de ese modo a una asignación de recursos menos óptima, con un impacto negativo en la eficacia y el crecimiento. Los precios en el libre mercado marcan la pauta y los gobiernos deben intervenir solamente para asegurar las libres operaciones en el mercado. En efecto, con la propagación del neoliberalismo a nivel mundial y la apertura de las economías domésticas, los precios locales deberían reflejar los precios internacionales.

El "sesgo urbano" y el "saqueo de la agricultura"

Si bien el paradigma neoliberal no aboga por ninguna política sectorial específica, critica ferozmente todos los paradigmas de desarrollo rural que proponen políticas diferenciadas para el sector agrícola. Los neoliberales acusan particularmente al estructuralismo y su estrategia de desarrollo "hacia adentro" —a través de la promoción del modelo industrializador por sustitución de importaciones (ISI)— de un "sesgo urbano". Desde la perspectiva neoliberal, la política proteccionista a favor de la industria doméstica creó una serie de distorsiones en la economía, llevando así a una mala asignación de recursos y limitando la tasa de crecimiento de los países. Este "sesgo contrario a la agricultura" o "saqueo de la agricultura" tiene lugar mediante variados mecanismos, tales como cambiar los términos de intercambio comercial entre los sectores económicos para perjudicar a la agricultura y favorecer a la industria, manipulando el tipo de cambio entre la moneda nacional y la extranjera en contra del sector exportador (lo que afecta negativamente a los agroexportadores) y asignando recursos gubernamentales (inversiones públicas, crédito, subsidios, etc.) en favor de la industria y del sector urbano (Schiff y Valdés, 1992). Esto conduce a una "baja tasa de retorno" en la agricultura y, por lo tanto, actúa como un freno a la inversión en este sector, con efectos negativos sobre la producción agrícola. Ocurre lo opuesto en la industria, donde las políticas guberna-

mentales son favorables, llevando a una inversión excesiva en ese rubro y, por lo tanto, desperdiciando así los escasos recursos económicos. En fin, la tesis de la baja tasa de retorno sostiene que el estancamiento de la agricultura, o la incapacidad de alcanzar su máximo potencial de crecimiento, se debe a las políticas públicas discriminatorias, las cuales reducen la ganancia de los agricultores. En consecuencia, el capital no se moverá hacia la agricultura, pudiendo incluso dirigirse fuera de ella hacia sectores más rentables, con el consecuente impacto negativo en la inversión y el crecimiento agrícola (Bautista y Valdés, 1993). Según Michael Lipton (1977), este es apenas un aspecto de su tesis de carácter más general sobre el "sesgo urbano", la cual explica, desde su punto de vista, "por qué la gente pobre permanece pobre".

Aunque pueda señalarse que ha existido un sesgo urbano en las políticas gubernamentales durante cierto tiempo, es necesario demostrar que dicho sesgo es la causa principal de un desempeño insatisfactorio del sector agrícola. En mi opinión, si hubiere algún sesgo en contra del sector rural, este afectaría preponderantemente a los campesinos y los trabajadores rurales, ya que los terratenientes fueron parcialmente o totalmente compensados por la generosa provisión de subsidios estatales al crédito, fertilizantes, importaciones de maquinarias y asistencia técnica. Por otra parte, los terratenientes han pagado un impuesto a la tierra muy por debajo del valor real de la tierra o simplemente han logrado evadirlo. También son beneficiarios de la escasa capacidad de negociación de los asalariados rurales, dado que los gobiernos generalmente han dificultado su organización y los han dejado sumamente desprotegidos ante los abusos de los empleadores. Por tanto, el pobre desempeño de la agricultura se debió en parte a la desigual distribución de tierras, lo cual permitió a los propietarios explotar su poder económico y social por medio de la apropiación de rentas por la tierra, extrayendo el excedente económico a sus trabajadores mediante el pago de bajos salarios y capturando diversos subsidios y beneficios brindados por el Estado. En consecuencia, los terratenientes no experimentaron mayores presiones para mejorar su productividad y así aumentar sus ganancias, ya que la situación existente les permitía contar con un buen estándar de vida, influencia y poder. En contraste, los campesinos tenían pocas extensiones de tierra e insuficientes recursos para invertir y prosperar en la agricultura, debido a los varios mecanismos de explotación y discriminación a los que se enfrentaban.

En resumen, mientras que los precios y las políticas cambiarias perseguidas durante el periodo proteccionista (ISI) pueden haber tenido un impacto negativo en la agricultura, es el sector campesino el que ha cargado con el mayor peso de estas políticas discriminatorias. Así, en lugar de usar frases ofuscadas como "el sesgo en contra de la agricultura" o "el sesgo urbano", como los liberales y los neopopulistas tienden a hacer, es más preciso referirse al "sesgo terrateniente", "sesgo agrícola-corporativo" o "sesgo en contra de la agricultura campesina" (Kay, 2009a). El problema no es tanto un asunto de relaciones sectoriales, sino más bien un asunto de relaciones de clases sociales.

El impacto del neoliberalismo en el desarrollo rural

El neoliberalismo persigue estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, libre comercio, liberalización fiscal, privatizaciones, desregulación, liberación del mercado de trabajo y derechos de propiedad seguros, entre otras políticas. Ahora daré una breve visión general sobre algunas de esas políticas y su impacto en el desarrollo rural, en el entendido de que los cambios descritos a continuación no pueden ser siempre atribuidos exclusivamente al neoliberalismo. Algunos de esos cambios podrían haber ocurrido de cualquier manera, más tarde o más temprano, pero el neoliberalismo ciertamente aceleró algunos de ellos. Su impacto principal fue la revocación de algunos cambios acontecidos anteriormente, como la reforma agraria, los derechos laborales y otras medidas que apoyaban la agricultura campesina. Sin embargo, la total liberalización de los mercados de la tierra, del trabajo y del capital no fueron alcanzados, si es que eso pueda alguna vez acontecer. De la misma forma, el comercio exterior tampoco fue completamente liberalizado. La realidad es demasiado compleja y terca como para permitir que los diseños de los dogmáticos neoliberales puedan implementarse en su totalidad. Hay luchas sociales que resisten ciertos cambios, no solo de parte de las víctimas del neoliberalismo, sino incluso de ciertos sectores capitalistas. Pero ello no significa que las políticas neoliberales en el contexto de

la globalización no hayan provocado grandes transformaciones en el mundo rural y más allá.

En esta discusión me refiero principalmente a los países subdesarrollados, ya que estos fueron el principal objetivo de las reformas neoliberales. Los poderosos países desarrollados fueron ampliamente capaces de mantener sus políticas proteccionistas de la agricultura, mientras predicaban la retórica liberalizadora del mercado para el resto del mundo (Oya, 2005). Por tanto, aunque la intervención estatal ha disminuido en algunos países, no ha desaparecido, sino más bien ha cambiado en carácter, volviéndose hacia un "nuevo intervencionismo" de corte neoliberal, como veremos a continuación.

El cambio neoliberal hacia la exportación agrícola no tradicional (EANT)

Uno de los principios centrales del neoliberalismo es la liberalización de los mercados, incluido el comercio internacional. Los países en desarrollo son considerados como poseedores de ventajas comparativas en la producción y exportación de productos primarios. Así, su especialización en la explotación de recursos naturales —como minería, forestación y agricultura— sería la forma más eficiente de utilizar sus recursos, lo que redundaría en tasas de crecimiento mayores a las que habían alcanzado hasta el momento. En este proceso de crecimiento hacia las exportaciones, los productores tienen un fuerte incentivo o presión para mejorar la eficiencia, ya que, de lo contrario, no lograrían mantenerse competitivos en los mercados internacionales.

Con la implementación de los PAE de corte neoliberal, se introdujo una serie de políticas orientadas a estimular las exportaciones agrícolas. Los agricultores comenzaron a cambiar su producción por el ahora rentable mercado de exportación, transformando con ello sus patrones tradicionales de producción. Por un lado, con la liberación del comercio exterior, la importación de ciertos productos creció, ya que eran más baratos que aquellos producidos a nivel doméstico. De ahí que los agricultores redujeran o suspendieran el cultivo de los productos que se habían vuelto menos rentables, o incluso no rentables, debido a la competencia extranjera. Por otro lado, algunos cultivos, en particular los llamados "productos no tradicionales", se hicieron más rentables. Los productos "no tradicionales" eran llamados así porque eran mayormente nuevos

productos exportables de origen agrícola derivados de la horticultura, la floricultura, la fruticultura y la acuacultura (pesca continental), o bien, nuevos cultivos como la soja, que contribuían gradualmente a una mayor porción en las exportaciones en comparación con aquellas derivadas de la agricultura tradicional, como café, té, azúcar, banana y cacao. En suma, los agricultores cambiaron el uso de la tierra hacia el cultivo de estos productos agrícolas más rentables (Borras Jr. *et al.*, 2012, p. 853).

El impacto del crecimiento neoliberal de las exportaciones derivadas del agro sobre el campesinado depende, de acuerdo con Carter *et al.* (1996), de por lo menos tres factores:

> si las unidades de pequeña escala participan directamente en la producción de los productos de exportación y gozan de altos ingresos generados por esto (lo que llamamos "efecto de adopción de la pequeña granja"); segundo, si la exportación de cultivos induce un patrón de cambio estructural que sistemáticamente mejora o empeora el acceso de los pobres rurales a la tierra ("el efecto acceso a tierra"); y, en tercer lugar, si la exportación agrícola absorbe más o menos la mano de obra de los campesinos sin tierra y de los pequeños productores agrícolas a tiempo parcial ("el efecto absorción de mano de obra") (pp. 37-38).

La mayoría de las exportaciones agrícolas, como la soja, favorece las grandes explotaciones, promueve la concentración de tierras y desplaza la mano de obra en los cultivos intensivos, con los consecuentes efectos negativos sobre el empleo. Esto conduce a una "trayectoria de crecimiento altamente excluyente que deja a los campesinos fuera como productores y trabajadores" (Carter *et al.*, 1996, p. 58), ya que el "efecto de absorción de trabajo" y el "efecto de acceso a tierra" se volvieron contra los campesinos. Pero en algunos casos donde el nuevo cultivo de exportación requiere un intensivo uso de mano de obra, como las hortalizas y las flores, esto puede favorecer a los pequeños agricultores ("el efecto de adopción de la pequeña granja"), debido a la intensidad del trabajo (el "efecto de absorción de mano de obra") y otros factores. Como los pequeños agricultores expandieron su producción y cosecharon los beneficios de sus nuevos ingresos derivados de la exportación, fueron capaces de ser más competitivos y ampliar su base de tierra o, al menos, aferrarse a ella ("efecto de acceso a tierra"). Por tanto, cuando los tres factores operan en favor de los pequeños propietarios, esto puede conducir

a un proceso de crecimiento inclusivo. También se pueden encontrar situaciones intermedias (Martínez Valle, 2017). Sin embargo, tal proceso de crecimiento inclusivo ha sido la excepción, ya que depende de políticas públicas que favorezcan a los campesinos. Incluso los cultivos que hacen uso intensivo de mano de obra, tales como las hortalizas y la floricultura, han sido capturados por la agroindustria de invernaderos, generalmente de gran escala, empleando mano de obra precaria.

En resumen, mientras que en algunas instancias particulares los agricultores campesinos se beneficiaron del auge agroexportador, las políticas neoliberales generalmente fortalecieron el desarrollo de los agricultores capitalistas. Así, estos agricultores capitalistas han cosechado los beneficios del giro hacia las EANT, pues tienen la habilidad y los recursos para ajustarse relativamente rápido al comercio neoliberal y a las políticas de reformas macroeconómicas. En cambio, para los productores campesinos, el mercado de exportación es usualmente muy arriesgado y los requerimientos de inversión son muy costosos y amplios. Sin embargo, a través de la agricultura bajo contrato con empresas agroindustriales, algunos pequeños agricultores se dedicaron a la producción para la exportación. No obstante, la mayor parte de los beneficios de estos acuerdos productivos bajo contrato se vuelcan hacia la agroindustria, debido a su mayor poder de negociación.

La concentración de la tierra, los recursos naturales y el capital

Las políticas neoliberales de tierras revirtieron las reformas agrarias dirigidas por el Estado ahí donde estas habían sido implementadas y, en su lugar, propusieron reformas dirigidas por el mercado, o ninguna en absoluto. Sin embargo, las pocas reformas agrarias dirigidas por el mercado que se intentaron generalmente no lograron prosperar (Borras *et al.*, 2008). Más efectivos, en cambio, fueron los esfuerzos neoliberales de privatización, descolectivización, registro de tierras y titulación de las mismas. El principal propósito de la política neoliberal es fortalecer la propiedad privada de la tierra para así crear un mercado de tierras más transparente, flexible y activo. El principio rector fue que la tierra debía ser cultivada de manera privada. La agricultura colectiva o estatal era vista como menos eficiente debido a la falta de incentivos, la burocratización y la corrupción. Con la liberalización y el desarrollo de un mercado competitivo, aquellos agricultores que no inviertan para modernizar

sus predios no podrán sobrevivir y serán forzados a vender sus tierras a los agricultores más eficientes. En cambio, un sistema comunitario o colectivista es más rígido por sus costumbres o por la legislación que los protege, y en algunos casos cuentan, además, con cierta protección estatal; por tanto, no están expuestos al imperativo del mercado (Wood, 2009). Así, en la visión neoliberal, el funcionamiento libre de las fuerzas del mercado atraerá a más inversores, incluso extranjeros, debido a las nuevas posibilidades de ganancia que se presentan para los capitalistas gracias a las políticas neoliberales, pues mediante la introducción de tecnologías modernas y mejores prácticas de gestión y de trabajo aumentaría la eficiencia del uso de recursos, dando lugar a mayores tasas de crecimiento de la agricultura (Deininger, 2003).

Con este propósito, en algunos países se introdujo legislación para facilitar la individualización de los derechos de propiedad de los miembros de las comunidades indígenas, para que aquellos que deseasen vender o arrendar sus parcelas individuales pudieran hacerlo. En aquellos países donde se habían implementado reformas agrarias y se había promovido la formación de cooperativas, granjas colectivas o estatales, la política neoliberal las privatizó, desmantelándolas, subdividiéndolas en parcelas o retornando algunas de estas, ya sea parcialmente o en su totalidad, a sus antiguos dueños o vendiéndolas a nuevos inversionistas. Ciertas organizaciones indígenas o comunitarias lograron movilizarse en defensa de los derechos de propiedad común, ganando a veces un amplio apoyo nacional, e incluso internacional, lo que en algunos casos produjo cambios en la legislación para proteger sus derechos sobre las tierras comunales.

En los países en desarrollo, una significativa proporción de las fincas carecía de títulos de propiedad de la tierra claros y seguros. Esto fue principalmente el caso de los minifundistas, aunque algunas grandes explotaciones también tenían títulos de propiedad dudosos. El Banco Mundial (2001) promovió una gran iniciativa en los años setenta y ochenta para regularizar y registrar títulos de tierras, particularmente de los pequeños agricultores. Aparte del Banco Mundial, varios donantes internacionales, como USAID, proporcionaron financiación para este proceso de registro de tierras. Muchas fincas no tenían título de propiedad en absoluto, o bien existían múltiples reclamos sobre el mismo pedazo de tierra, lo que a veces daba lugar a disputas y conflictos violentos. En general, los procesos de registro de tierras que enfrentaron más problemas de los previstos fueron retrasados y, a menudo, no lograron

completarse. El proceso a veces abría nuevos conflictos y permitía que algunos grandes terratenientes obtuvieran los títulos de propiedades de forma ilegal a través de la corrupción.

Algunos aspectos de los proyectos de titulación de tierras de corte neoliberal tenían un elemento progresivo en su intento de dar igualdad de derechos de propiedad a las mujeres por medio de acuerdos de titulación conjunta de la pareja sobre la granja. Implementar esta agenda de equidad fue particularmente difícil en las zonas indígenas con líderes varones que daban prioridad a la defensa de sus prácticas comunales consuetudinarias sobre los derechos individuales de las mujeres (Deere y León, 2001). Tampoco fue fácil hacerlos cumplir en zonas no indígenas donde los hombres eran conscientes de que la titulación conjunta podría empoderar a las mujeres, razón por la cual no siempre les dieron la bienvenida a dichos arreglos (Razavi, 2003).

En general, la titulación de tierras ha tenido un resultado mixto. En algunos casos, permitió a los campesinos obtener títulos legales sobre sus tierras, mientras que en otros casos llevó a la "modernización de la inseguridad" (Jansen y Roquas, 1998) y a más conflictos, cuando no al despojo de tierras campesinas a manos de las fuerzas más poderosas de los capitalistas.

Acaparamiento de tierras

Desde el comienzo del nuevo milenio surgió una progresiva preocupación por la creciente compra de tierras a gran escala o la firma de acuerdos,[1] siendo ambas señaladas a menudo como prácticas de "acaparamiento de tierras" (Borras y Franco, 2012). El nuevo contexto global neoliberal provocó una enorme expansión del capital financiero y abrió nuevas oportunidades para inversiones a escala mundial (Clapp e Isakson, 2018). La tierra y la explotación de recursos naturales en general se tornaron muy atractivas para el capital global. Varios factores explican

[1] Los acuerdos de tierra son, generalmente, contratos entre gobiernos, según los cuales la parte inversionista (por ejemplo, un fondo soberano) arrienda tierras por un largo plazo de 10, 20 o más años. Las tierras en cuestión son calificadas como propiedad estatal por el país que las provee.

el creciente interés mundial en tierras de cultivo, tales como la nueva demanda de alimentos y materias primas por parte de los países que en ese momento presentaban rápido crecimiento, como el llamado bloque BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los Estados del Golfo Pérsico; la crisis energética, que en su momento dio lugar a altos precios del combustible, estimulando la inversión en tierra para biocombustibles o agrocombustibles; y las políticas de mitigación del cambio climático que fomentaron la reforestación y la inversión en las reservas o los parques nacionales, denominados por algunos como "acaparamiento verde", debido a sus supuestos objetivos ambientales (Fairhead *et al.*, 2012).

La inversión mundial en tierra recibió un importante impulso como consecuencia de la crisis alimentaria de 2007-2008, que llevó a enormes aumentos en los precios de los alimentos. Dado que muchos analistas argumentaron que dichos precios permanecerían relativamente altos en el futuro, esto despertó el apetito del capital financiero mundial, el cual diseñó instrumentos de financiación especial para inversiones en tierras, atrayendo fondos de pensiones, fondos soberanos y otros fondos de los países con capital excedente que buscaban para este un mejor retorno. Por otra parte, sin embargo, la crisis alimenticia aumentó la preocupación sobre la seguridad alimentaria en muchos países (Akram Lodhi, 2012). China, Corea del Sur y los Estados del Golfo, entre otros, firmaron contratos con los gobiernos principalmente de África y Asia, y en un menor alcance de América Latina, para la compra o el arrendamiento a largo plazo de cientos de miles de hectáreas de tierra, principalmente para el cultivo de alimentos que luego serían exportados al país inversor (Oya, 2013). Aunque los activistas en contra del acaparamiento de tierras pueden haber exagerado el alcance de la "fiebre" por las tierras (Edelman *et al.*, 2013; Kaag y Zoomers, 2014), lo cierto es que ha habido una incursión sin precedentes del capital extranjero y, en algunas instancias, también del capital doméstico, en el sector rural, llevando a la "financiarización" de la agricultura y la naturaleza en varios países en vías de desarrollo (Visser *et al.*, 2015).

El problema con el acaparamiento de tierra y su asociado (virtual) acaparamiento del agua generó un ardiente debate y produjo una abundante literatura (Borras *et al.*, 2011; Scoones *et al.*, 2013; Edelman *et al.*, 2015). Inicialmente, la discusión se focalizó en algunos países africanos y unos pocos países asiáticos, pero investigaciones posteriores que utilizan una conceptualización más amplia del acaparamiento de tierra han

revelado que este fenómeno es más común que lo asumido inicialmente en América Latina y, para sorpresa de algunos investigadores, también afecta a algunos países de Europa Oriental (Franco y Borras, 2013). Aquellos autores que favorecen la adquisición o la inversión a gran escala en tierras argumentan que dichos arreglos proporcionan recursos de inversión necesarios para modernizar la agricultura, incorporando nuevas tierras y cultivos más beneficiosos, utilizando tecnologías más avanzadas y mejores prácticas de gestión agrícola. Así se logran alcanzar economías de escala y, de este modo, se incrementa la eficiencia, la producción y las ganancias para financiar las nuevas inversiones y así sucesivamente. Los defensores de las "inversiones a gran escala en tierras" (nunca utilizan el término "acaparamiento" acuñado por los críticos) sostienen que estas inversiones proporcionan nuevos empleos y oportunidades de ingresos para los trabajadores rurales. Además, son una fuente de ingresos para el gobierno a través del pago de una renta por el arriendo a largo plazo de la tierra, en el caso de las tierras fiscales, y por el pago de impuestos (Deininger y Byerlee, 2011).

A su vez, los críticos del acaparamiento de tierra argumentan que dichas transacciones a menudo desplazan a la población local de sus tierras y que, de hecho, esas tierras fiscales han sido usadas por personas que han encontrado allí su sustento por décadas o incluso por generaciones. Por lo tanto, han ocurrido casos de desalojos y choques violentos. La población local también se ha sentido amenazada por la extranjerización del territorio, lo cual ha preocupado a algunos políticos y militares, especialmente en regiones fronterizas, por razones geopolíticas de seguridad nacional (Soto Baquero y Gómez, 2013).

Estos acuerdos han sido igualmente cuestionados por poner en peligro la seguridad alimentaria, así como la soberanía alimentaria, ya que los agricultores locales son desplazados y los alimentos producidos por los nuevos inversores son generalmente exportados a los países originarios de dichas inversiones o a otros países (Fernandes, 2017). Además, varios de los cultivos son desarrollados con propósitos no alimenticios, como es el caso de los biocombustibles. La ventaja para los inversionistas de los denominados "cultivos flexibles" es que son flexibles en cuanto a su uso final, que depende de los precios que resulten más rentables al momento de la toma de decisiones. Así, por ejemplo, la caña de azúcar puede usarse para hacer azúcar, alcohol o etanol para biodiesel; los granos de soja pueden ser utilizados como piensos para los animales,

alimento humano o biodiesel; el aceite de palma puede destinarse a alimento, biodiesel u otros usos industriales; y el maíz como alimento humano o animal, o etanol; así se forma el complejo agroindustrial "alimento-piensos-biocombustible" (Borras *et al.*, 2012).

Los críticos también señalan que muchas veces el prometido aumento del empleo y los consiguientes ingresos para la población local no se materializan, especialmente si el cultivo es altamente mecanizado, como es el caso de la soja y los cultivos transgénicos (Otero y Lapegna, 2016; Oliveira y Hecht, 2016). Por último, pero no menos importante, el acaparamiento de tierras suele llevar al monocultivo, a la pérdida de la biodiversidad y al uso de semillas modificadas genéticamente (SMG) y de tecnologías agrícolas industriales basadas en productos petroquímicos que pueden tener efectos nocivos sobre el medio ambiente (White *et al.*, 2013). Es también el caso de la producción a gran escala de los agrocombustibles, que puede llevar a la degradación del suelo y a la contaminación del agua (Borras *et al.*, 2012; Dietz *et al.*, 2015).

En América Latina, el acaparamiento de tierra presenta algunas peculiaridades que lo diferencian de otras regiones del Sur, con la posible excepción de Sudáfrica. Una proporción mucho mayor de las transacciones de tierras a gran escala en América Latina tiene lugar en tierras privadas, en comparación con las tierras públicas de propiedad estatal, y a menudo son impulsadas por el capital regional a veces aliado al capital procedente de fuera de la región (Borras *et al.*, 2012). Paraguay es un caso extremo: una cuarta parte de las fincas de más de mil hectáreas son mayoritariamente propiedad de capital brasileño y argentino, en cuyas manos están más de dos tercios de la superficie cultivada de soja, que es el principal cultivo del país (Galeano, 2012).

Estas inversiones en tierras a gran escala tienen implicaciones espaciales y por ello algunos autores prefieren usar el término "desposeimiento territorial", en vez de acaparamiento de tierras, para visibilizar el creciente control de los agronegocios sobre los territorios (Rincón y Fernandes, 2018). Algunos acaparamientos de tierras han ocurrido en regiones fronterizas y de colonización donde los pueblos indígenas suelen vivir y donde los derechos de propiedad son ambiguos. Esta extrema intrusión ha llevado a conflictos con los pueblos originarios, que son expulsados hacia las áreas más marginales. Debido a la naturaleza conflictiva de algunos acaparamientos de tierras, una variedad de organizaciones de

la sociedad civil, los gobiernos y las organizaciones internacionales han tratado de regular la apropiación de tierras mediante la elaboración de códigos de conducta (Wolford *et al.*, 2013; Margulis *et al.*, 2014). Algunas instituciones han intentado ir más lejos al proponer una estrategia alternativa de inversión para el desarrollo rural, la cual está centrada en la recuperación de la inversión pública en la agricultura mediante el desarrollo de sinergias de inversión pública de corte campesino (Kay, 2014).

En resumen, el acaparamiento de tierras se ha facilitado por la transformación neoliberal. Es un proceso que simultáneamente expande y profundiza la agricultura industrializada capitalista a escala mundial. Si bien puede haber una mayor producción y una mayor productividad agrícola, se ha permitido que el capital gane un creciente control sobre la tierra, así como sobre el agua y otros recursos naturales, a menudo a expensas de los campesinos, las comunidades rurales e incluso el medio ambiente. Esta potenciación del capital a través de un mayor control sobre la naturaleza y el territorio ha traído consigo una mayor influencia y dominio de las corporaciones transnacionales y del capital en general sobre los asuntos económicos, sociales y políticos, tanto a nivel nacional como internacional.

La precarización del trabajo

El giro hacia el neoliberalismo y el creciente control de los agronegocios sobre la agricultura han fomentado un proceso de diferenciación socioeconómica entre el campesinado, con el que viene aparejado un cambio estructural en la composición de la fuerza de trabajo rural. En términos generales, solo una pequeña porción de los campesinos podría captar las nuevas oportunidades abiertas por el nuevo contexto neoliberal, capitalizando sus granjas y logrando prosperar. Estos son los campesinos "viables" en la jerga neoliberal. Otros campesinos menos afortunados se convirtieron en "semiproletarios", dado que su fuente principal de ingresos proviene de la venta de su fuerza de trabajo y no de actividades productivas en sus parcelas de tierra. Por último, una proporción significativa de los campesinos llegó a ser totalmente proletarizada al perder todo acceso a la tierra y tener que buscar trabajo asalariado en las áreas rurales o urbanas, ya sea en el país o en el extranjero. Ellos, los pequeños productores campesinos "no viables", fueron los perdedores o las víctimas del viraje neoliberal, ya que no pudieron retener su tierra ante

las nuevas fuerzas competitivas del mercado y el retiro de las medidas de apoyo del Estado.

En consecuencia, una creciente parte del campesinado ha tenido que acceder a diversos grados de asalarización para ganarse la vida. Este cambio ha ido de la mano con el crecimiento del trabajo asalariado temporal y precario. En muchos países, el empleo permanente asalariado en el campo ha disminuido, incluso en términos absolutos, mientras que en la mayoría de los países se ha incrementado el trabajo asalariado temporal (Dirven, 2015). El crecimiento del trabajo asalariado temporal es particularmente evidente en aquellos países que han aprovechado el mercado de exportación dinámico para soja, frutas, hortalizas y flores. Estos trabajadores asalariados precarios enfrentan difíciles condiciones de trabajo, siendo empleados en gran medida por los agronegocios (Lara Flores, 2015). Son a menudo pagados a destajo, lo que intensifica y acelera el ritmo de trabajo; estos trabajadores usualmente no cuentan con la protección del Estado a través de una legislación laboral digna que regule este mercado de trabajo precario y que fije un salario mínimo. En los casos en que existe una legislación social es frecuente que sus derechos a los beneficios sociales no sean respetados por los contratistas o empleadores. Esta flexibilización y precarización del trabajo ha extendido el control de los empleadores sobre el trabajo, reduciendo los derechos de los trabajadores y empeorando sus subordinadas y precarias situaciones laborales y de vida.[2]

Esta expansión de la fuerza de trabajo temporal ha sido acompañada por una marcada feminización de la agricultura y por la división de género (Deere, 2005; Valdés, 2015). Las agroindustrias emplean en gran medida mano de obra femenina para llevar a cabo el trabajo de temporada por considerar que las mujeres son trabajadoras más flexibles, cumplidoras y cuidadosas, que suelen tener expectativas de salarios más bajos y son menos organizadas y conflictivas que los hombres. Sin embargo, las escasas oportunidades de empleo permanente tienden a ser reservadas para los hombres. Para muchas mujeres jóvenes, estos trabajos, a pesar de ser temporales y de bajo ingreso, representan una oportunidad de

[2] Al respecto, véanse los diversos estudios de diferentes autores en la compilación de Riella y Mascheroni (2015).

ganar un ingreso independiente y reducir el control patriarcal sobre sus vidas. Sin embargo, esta mayor participación de la mujer rural en el mercado de trabajo asalariado en ocasiones ha conducido a conflictos en el hogar y violencia contra las mujeres, así como al aumento de su carga de trabajo ("la triple carga").

Las transformaciones neoliberales también tuvieron implicaciones geográficas respecto al trabajo y a la división urbana-rural. Una "nueva ruralidad" (Giarracca, 2001; De Grammont, 2004; Kay, 2009b) ha emergido a consecuencia del proceso de "desagrarización" (Bryceson, 2000; De Grammont, 2009). Los hogares rurales se volvieron "multifuncionales" al desarrollar diversas actividades económicas, a veces referidas como "pluriactividades", con el fin de ganarse la vida (De Grammont y Martínez Valle, 2009). En la búsqueda de sustento, una creciente porción de los ingresos se deriva de las actividades no agrícolas en la granja, tales como el turismo rural, el procesamiento artesanal de los productos derivados de la agricultura o un pequeño comercio. Pero el ingreso familiar proviene en mayor medida del trabajo asalariado fuera de la granja, en zonas rurales o urbanas, como la construcción, los servicios domésticos y otros trabajos asalariados informales ("multilocalización de los medios de vida"). Miembros del hogar campesino migran temporalmente en busca de trabajo, siguiendo las cosechas de región a región, mientras que otros migran a otros países por tiempos más largos o permanentemente (Lara Flores, 2010). Las remesas derivadas del trabajo familiar migrante, tanto dentro como fuera del país, también se están convirtiendo en una importante fuente de ingresos para muchos hogares campesinos.[3]

[3] Todavía no existe suficiente fluidez en la comunicación entre los sociólogos rurales anglosajones y los latinoamericanos. La visión de la "nueva ruralidad" —desarrollada por sociólogos latinoamericanos, muchos de ellos miembros de ALASRU, la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (véase Kay, 2008)— nunca encontró recepción por parte de los sociólogos europeos y norteamericanos, ya sea por ignorancia o por barreras de idioma, ya que los estudios iniciales sobre el tema no se han publicado en inglés. Por otra parte, los estudios sobre "los medios de vida rural (sostenibles)", desarrollados sobre todo por sociólogos anglosajones, lentamente lograron ser reconocidos por algunos de sus homólogos latinoamericanos. Estas dos perspectivas analizan fenómenos similares de transformación en la sociedad rural. A mi juicio, el mejor trabajo sobre el enfoque de los medios de vida rural, que logra superar algunas de sus deficiencias iniciales, es el de Scoones (2017), pero tampoco hace referencia al enfoque de la nueva ruralidad. Ambas visiones son complementarias y se podrían reforzar mutuamente desarrollando un diálogo entre sí.

Una creciente proporción de trabajadores temporales viene de áreas urbanas, siendo reclutados o enganchados por contratistas de mano de obra (Riella y Mascheroni, 2015). Los trabajadores son enganchados con mayor fluidez que en el pasado, en diferentes espacios, debido a mejores medios de comunicación e información, transporte más barato y mejora en la educación, entre otros factores. Esto indica tanto la ruralización de las áreas urbanas como resultado de altas tasas de migración urbana-rural, como la urbanización de áreas rurales con la proliferación de barrios periféricos marginales (villas miseria, pueblos jóvenes, chabolas), desdibujando de esta manera la brecha urbana-rural (Chase, 2002). Además, debido a la mejora en la movilidad, los trabajadores rurales se enfrentan a la creciente competencia con los trabajadores urbanos por el empleo, ya sea rural o urbano. Esta diversificación de actividades e ingresos es, para la mayoría de los campesinos, una estrategia de supervivencia, pero para algunos campesinos con mayores recursos y mejores capacidades empresariales se ha convertido en una estrategia de acumulación, fomentando así los procesos de diferenciación social y económica (Kay, 2008).

En síntesis, las políticas neoliberales han transformado la agricultura en los países en desarrollo y más allá, dando lugar a la formación de una clase de trabajadores precarios (Standing, 2011; Bernstein, 2012; Munck, 2013). Además, los problemas de la pobreza rural, la exclusión y la falta de acceso a la tierra y recursos productivos no se han resuelto. Solo en la fase del neoliberalismo “posdogmático” o pragmático, y principalmente en países que han seguido una ruta “neodesarrollista” progresista, con la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores pobres, es que los niveles de pobreza comenzaron a reducirse (Vergara-Camus y Kay, 2017). Pero, por lo general, las precarias condiciones de trabajo aún se mantienen e incluso siguen extendiéndose.

La financiarización del agro y la crisis agraria

Durante 2007 y 2008, el precio de los alimentos creció bruscamente, con consecuencias desastrosas para la gente de bajos recursos a lo largo de todo el mundo, llevando a un severo incremento del hambre y la pobreza. Los precios de los alimentos básicos —como el trigo, el arroz y el maíz— se duplicaron. Los países importadores de alimentos padecieron grandes aumentos en los costos de importación de dichos alimentos. Esta alza llevó a protestas y levantamientos en varios países (Bush, 2010).

Ha habido mucho debate sobre las razones de esta enorme subida en los precios de los alimentos y su alta volatilidad. La explicación más común es que la oferta mundial de alimentos no se mantuvo al día con la creciente demanda global. Algunos autores comenzaron a cuestionar esta narrativa, ya que no explicaba la brusquedad y profundidad de la crisis (Busch, 2010; Ghosh, 2010); además, en su opinión, la liberación de los mercados financieros contribuyó significativamente a ella. Es difícil determinar el preciso impacto de esta dimensión financiera debido a su complejidad, carácter abstracto y opacidad, pero es esta dimensión la que crea un vínculo más directo entre el neoliberalismo y la crisis alimenticia. Mientras que previamente varios instrumentos financieros —como los derivados financieros, basados en productos agrícolas, y los contratos a futuro— habían sido regulados, limitando así la especulación financiera, ahora, bajo el neoliberalismo, los mercados financieros y los mercados de las commodities agrícolas fueron desregulados y liberalizados. Con la masiva expansión de las finanzas en las últimas décadas, los inversores comenzaron a buscar rendimientos más rentables creando una variedad de fondos de inversiones de productos agrícolas. Esto resultó en la monetización de los alimentos y la consiguiente mercantilización de la agricultura, incrementando así la exposición de los productos agrícolas a las fluctuaciones de las finanzas de los mercados globales y sus actividades especulativas (Clapp, 2012).

La financiarización del campo estimula los procesos de mercantilización, apropiación y concentración del capital y los recursos naturales en manos de los agronegocios; por ende, incrementa el poder político de estos sobre la sociedad rural. El poder de las corporaciones trasnacionales sobre los mercados globales agrícolas y las cadenas de valor de los productos agrícolas les permiten capturar la mayoría de los beneficios del aumento de los precios de los alimentos. En suma, las fuerzas del mercado neoliberal, tanto nacional como mundial, contribuyen a la pérdida de acceso a los recursos productivos de la economía campesina, tales como tierra, agua, capital, semillas, bosques, pastizales y tecnologías, forzando a los miembros del hogar campesino a su asalarización.

La impugnación de las políticas neoliberales

La agenda neoliberal y las transformaciones que han llevado al cabo en el mundo rural han provocado luchas contestatarias en varios países

del mundo (Borras *et al.*, 2009). Todos los días, campesinos, trabajadores rurales y los pueblos indígenas emprenden luchas por una sociedad más justa que generalmente no son visibilizadas y solo alcanzan una audiencia más amplia cuando suceden incidentes violentos. El neoliberalismo ha provocado una intensificación de los conflictos y una violencia en el campo difícil de dimensionar. Pero también ha provocado un contramovimiento social de carácter transnacional, el cual explícitamente desafía al neoliberalismo; se trata de La Vía Campesina, que percibe al neoliberalismo como una amenaza estratégica para "las vidas y el sustento de muchos campesinos sin tierra o con poca tierra y los trabajadores asalariados y pequeños agricultores en los países del Sur y del Norte" (Borras, 2004, p. 3). La Vía Campesina fue fundada en 1993 y se ha convertido en el más grande y activo movimiento mundial de campesinos, congregando a organizaciones rurales del Sur y del Norte. La Vía Campesina se opone a las corporaciones agroindustriales y su creciente control sobre los recursos naturales y la tecnología; en cambio, promueve la agricultura campesina y familiar, la agricultura ecológica y sustentable y los mercados locales o "anidados" (Van der Ploeg, 2010), así como la cooperación, la solidaridad y los derechos humanos para la gente del campo (Desmarais, 2007; McMichael, 2008; Martínez-Torres y Rosset, 2010).

La Vía Campesina es conocida por proponer la "soberanía alimentaria", distinguiéndola de la seguridad alimentaria. Ha sido ferozmente crítica de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Banco Mundial, ya que ambos promueven la liberalización del comercio internacional de los productos agrícolas (Burnett y Murphy, 2014). Por soberanía alimentaria, La Vía Campesina se refiere a

> los alimentos producidos a través de sistemas de producción diversificados basados en la agricultura familiar... [Es] el derecho de los pueblos de definir sus propias políticas agrícolas y de producción de alimentos, proteger y regular la producción agrícola doméstica y el comercio para poder alcanzar objetivos de desarrollo sostenible... [Es] promover la formulación de políticas de comercio y prácticas que sirvan a los derechos de los pueblos a la seguridad de una producción saludable y ecológicamente sustentable (citado en McMichael, 2009, p. 294, traducción propia).[4]

[4] Para un análisis de la visión de la soberanía de los alimentos, véase McMichael (2014), y para su origen

En suma, si bien hay varios movimientos sociales rurales, me concentré en La Vía Campesina debido a su fuerte postura antineoliberal y su alcance internacional, con lo que ha ganado una creciente influencia en los debates nacionales e internacionales sobre temas rurales; no obstante, el grado en que ha sido capaz de influenciar y cambiar las políticas neoliberales de desarrollo rural es otro asunto (Akram-Lodhi, 2013).

Conclusiones

El neoliberalismo marca una línea divisoria en la historia, dado que es un proyecto global de carácter transformador.[5] Bajo el manto del emergente libre mercado, intereses capitalistas neoliberales han tratado de lograr cambios en las políticas y los mercados agrícolas que mejorarían su poder económico, social y político. La transformación neoliberal de la tierra, el capital, la fuerza de trabajo, el mundo financiero, el comercio exterior y otros mercados, han creado nuevos procesos de concentración y desarrollo desigual en las áreas rurales, al tiempo que han potenciado los ya existentes. El proceso de mercantilización de la naturaleza ha alcanzado nuevos horizontes en el mundo, llevando a algunos autores a acuñar el término "neoextractivismo" (Acosta, 2012; Veltmeyer y Petras, 2014; North y Grinspun, 2016). Las relaciones capitalistas de producción se esparcieron mundialmente a través de procesos de acumulación por desposeimiento (Cáceres, 2015) y proletarización de los campesinos; asimismo, se han intensificado a través de nuevos procesos de producción y tecnológicos y sistemas de gestión de las cadenas de valor agroindustriales.

latinoamericano, véase Edelman (2014). La propuesta de la soberanía alimentaria de La Vía Campesina ha sido cuestionada desde una perspectiva marxista por Bernstein (2014) y ha sido defendida por McMichael (2015). Para una buena reseña del debate, véase Jansen (2015).

[5] Según McMichael (2016), la globalización neoliberal está generando desde los ochenta un tercer régimen alimentario mundial, al cual denomina "corporativo" porque las grandes corporaciones agroindustriales configuran y dominan esta nueva etapa del sistema alimentario mundial. Bernstein (2016) vuelve a cuestionar ciertos aspectos del análisis de McMichael, pero reconoce la importante contribución que él, junto a Harriet Friedmann, hicieron en sus estudios pioneros sobre los regímenes alimentarios mundiales. Para una visión sobre el debate entre Bernstein y McMichael en torno al régimen alimentario, véase Friedmann (2016).

Contrariamente a los planes del libre mercado neoliberal de “obtener los precios correctos” y que “los mercados deben gobernar”, la experiencia histórica muestra que solo a través de la intervención de un Estado desarrollista y progresista para “gobernar al mercado” se logran las transformaciones estructurales necesarias para el desarrollo más inclusivo y equitativo (Byres, 2003). Respecto a la agricultura, estas transformaciones deben incluir la reforma de la tenencia de la tierra, apoyo a la agricultura campesina, mayor inversión en riego y otras infraestructuras rurales, difusión de las nuevas tecnologías sustentables, regulación de mercados y adopción de medidas ambientales y sociales (Chang, 2012). También se requiere la creación de una arquitectura de comercio internacional y un sistema financiero más justo y sostenible. En resumen, una importante lección histórica que nos dejan las experiencias exitosas de desarrollo es que solo un Estado desarrollista progresista es capaz de llevar a un país por la senda de un desarrollo más equitativo y sostenible, mediante la creación de las condiciones estructurales y esenciales para el logro de sinergias entre la agricultura y la industria y entre las poblaciones rural y urbana (Kay, 2009a).

Por último, los movimientos indígenas y campesinos han estado en la vanguardia, desafiando las políticas y los mercados neoliberales (Petras y Veltmeyer, 2001), aunque han perdido algo de su prominencia en los últimos años. Algunos países están tratando de crear una estrategia de desarrollo posneoliberal que se acerque más a la satisfacción de las aspiraciones de la mayoría de la población. Queda por ver si este camino posneoliberal es capaz de consolidarse dentro del orden mundial neoliberal actual y si, de hecho, puede llegar a las metas prometidas de una manera sostenible. No obstante, hay un consenso emergente respecto a que los gobiernos de izquierda latinoamericanos no han logrado cambiar la matriz productiva de sus países. Al contrario, incluso han profundizado su dependencia de la exportación de recursos naturales, lo que ha empoderado aún más al capital agroindustrial. Lo que sí se reconoce es que los gobiernos de izquierda redujeron significativamente la pobreza con sus políticas sociales, gracias a la creciente renta que lograron captar durante el auge agroexportador y de otras materias primas (Kay y Vergara-Camus, 2018). Pero este ciclo económico ha llegado a su fin y también ha habido un giro político hacia gobiernos de derecha en varios países, los cuales ya han empezado a desmantelar aquellas instituciones y políticas públicas que apoyaban a los campesinos y los trabajadores rurales. A pesar de sus crisis y retrocesos, la era de la globalización neoliberal aún no ha llegado a su fin.

Referencias bibliográficas

ACOSTA, A. (2012). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Ediciones Abya Yala.

AKRAM-LODHI, A. H. (2012). Contextualising Land Grabbing: Contemporary Land Deals, the Global Subsistence Crisis and the World Food System. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(2), pp. 119-142.

AKRAM-LODHI, A. H. (2013). *Hungry for Change: Farmers, Food Justice and the Agrarian Question*. Halifax: Fernwood Publishing.

BAUTISTA, R. M. y Valdés, A. (eds.). (1993). *The Bias against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*. San Francisco: International Center for Economic Growth, University of California, IFPRI.

BERNSTEIN, H. (2012). *Dinámicas de clase y transformación agraria*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.

BERNSTEIN, H. (2014). Food Sovereignty Via the "Peasant Way": A Sceptical View. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 1031-1063.

BERNSTEIN, H. (2016). Agrarian Political Economy and Modern World Capitalism: The Contributions of Food Regime Analysis. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), pp. 611-647.

BORRAS JR., S. M. (2004). *La Vía Campesina: An Evolving Transnational Social Movement*. TNI Briefing Series, 6. Ámsterdam: Transnational Institute.

BORRAS JR., S. M., Kay, C. y Lahiff, E. (eds.). (2008). *Market-led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*. Londres: Routledge.

BORRAS JR., S. M., Edelman, M. y Kay, C. (eds.). (2009). *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Oxford: Blackwell-Wiley.

BORRAS JR., S. M., Hall, R., Scoones, I., White, B., y Wolford, W. (eds.). (2011). Forum on Global Land Grabbing, Part 1. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), pp. 209-298.

BORRAS JR., S. M., McMichael, P. y Scoones, I. (eds.). (2011). *The Politics of Biofuels, Land and Agrarian Change*. Londres: Routledge.

BORRAS JR., S. M. y Franco, J. C. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), pp. 34-59.

BORRAS JR., S. M., Franco, J. C., Gómez, S., Kay, C. y Spoor, M. (2012). Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), pp. 845-872.

BORRAS JR., S. M., Kay, C., Gómez, S. y Wilkinson, J. (2013). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 38, pp. 75-103.

BRETÓN, V. (2007). La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina: diálogo con Cristóbal Kay. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 28, pp. 119-133.

BRYCESON, D. F. (2000). Disappearing Peasantries? Rural Labour Redundancy in the Neo-Liberal Era and Beyond. En D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij (eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America* (pp. 299-326). Londres: Practical Action Publishing.

BURNETT, K. y Murphy, S. (2014). What Place for International Trade in Food Sovereignty? *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 1065-1084.

BUSCH, L. (2010). Can Fairy Tales Come True? The Surprising Story of Neoliberalism and World Agriculture. *Sociologia Ruralis*, 50(4), pp. 331-351.

BUSH, R. (2010). Food Riots: Poverty, Power and Protest. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), pp. 119-129.

BYRES, T. J. (2003). Agriculture and Development: The Dominant Orthodoxy and an Alternative View. En H. J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics* (pp. 235-253). Londres: Anthem Press.

CARTER, M. R., Barham, B. L. y Mesbah, D. (1996). Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay. *Latin American Research Review*, 31(1), pp. 33-65.

CÁCERES, D. M. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), pp. 116-147.

CHANG, H. J. (2012). Rethinking Public Policy in Agriculture. Lessons from History, Distant and Recent. En H. J. Chang (ed.), *Public Policy and Agricultural Development* (pp. 3-68). Londres: Routledge.

CHASE, J. (2002). Introduction: The Spaces of Neoliberalism in Latin America. En J. Chase (ed.), *The Spaces of Neoliberalism: Land, Place and Family in Latin America* (pp. 1-21). Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.

CLAPP, J. (2012). *Food*. Cambridge: Polity Press.

CLAPP, J. y Isakson, S. R. (2018). *Speculative Harvests: Financialization, Food and Agriculture*. Winnipeg: Fernwood Publishing.

DE GRAMMONT, H. C. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (número especial), pp. 279-300.

DE GRAMMONT, H. C. (2009). La desagrarización del campo mexicano. *Convergencia*, 16(50), pp. 13-56.

DE GRAMMONT, H. C. y Martínez Valle, L. (comps.). (2009). *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Quito: FLACSO.

DEERE, C. D. (2005). The Feminization of Agriculture? Economic Restructuring in Rural Latin America. *Occasional Paper*, 1. Ginebra: UNRISD.

DEERE, C. D., y León, M. (2001). *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

DEININGER, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Nueva York: Oxford University Press for the World Bank

DEININGER, K. y Byerlee, D. (2011). *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, D.C.: World Bank.

DESMARAIS, A. A. (2007). *La Vía Campesina: Globalization and the Power of Peasants*. Londres: Pluto Press.

DIETZ, K., Engels, B., Pye, O. y Brunnengräber, A. (eds.). (2015). *The Political Ecology of Agrofuels*. Londres: Routledge.

DIRVEN, M. (2015). Transformaciones del trabajo rural en América Latina: evolución y precariedades. Ponencia presentada en el panel *Transformaciones del trabajo rural en América Latina: Precariedades, exclusiones y emergencias*, XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, 27 al 30 de mayo de 2015.

EDELMAN, M. (2014). Food Sovereignty: Forgotten Genealogies and Future Regulatory Challenges. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 959-978.

EDELMAN, M., Hall, R., Scoones, I., White, B. y Wolford, W. (eds). (2015). Global Land Grabbing and Political Reactions "From Below". *The Journal of Peasant Studies*, 42(3-4), pp. 467-487.

EDELMAN, M., Oya, C. y Borras Jr., S. M. (2013). Global Land Grabs: Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories. *Third World Quarterly*, 34(9), pp. 1517-1531.

FAIRHEAD, J., Leach, M. y Scoones, I. (eds.) (2012). Green Grabbing: A New Appropriation of Nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39(2), pp. 237-261

FERNANDES, Bernardo M. (2017). Territorios y soberanía alimentaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 2(3), pp. 22-38.

FRANCO, J. y Borras Jr., S. M. (2013). *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*. Ámsterdam: Transnational Institute.

FRIEDMANN, H. (2016). Commentary: Food Regime Analysis and Agrarian Questions: Widening the Conversation. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), pp. 671-692.

GALEANO, L. A. (2012). Paraguay and the Expansion of Brazilian and Argentinian Agribusiness Frontiers. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), pp. 458-470.

GHOSH, J. (2010). The Unnatural Coupling: Food and Global Finance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), pp. 72-86.

GIARRACCA, N. (comp.). (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 17-29.

JANSEN, K. y Roquas, E. (1998). Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras. *Development and Change*, 29(1), pp. 81-106.

JANSEN, K. (2015). The Debate on Food Sovereignty Theory: Agrarian Capitalism, Dispossession and Agroecology. *The Journal of Peasant Studies*, 42(1), pp. 213-232.

KAAG, M. y Zoomers, A. (eds.). (2014). *The Global Land Grab: Beyond the Hype*. Londres: Zed Books.

KAY, C. (2005). Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina. *ALASRU Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, 1, pp. 1-46.

KAY, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 29, pp. 31-50.

KAY, C. (2009a). Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: Exploración de sinergias, erradicación de pobreza. *Debate Agrario*, 44, pp. 1-29.

KAY, C. (2009b). Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal: ¿Una nueva ruralidad? *Revista Mexicana de Sociología*, 71(4), pp. 607-645.

KAY, C. y L. Vergara-Camus (comps.). (2018). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Buenos Aires: CLACSO.

KAY, S. (2014). *Reclaiming Agricultural Investment: Towards Public-Peasant Investment Synergies*. TNI Agrarian Justice Programme Policy Paper. Ámsterdam: Transnational Institute.

LARA FLORES, S. M. (2010). Los encadenamientos migratorios en regiones de agricultura intensiva de exportación en México. En S. M. Lara Flores (ed.), *Migraciones de trabajo y movilización territorial* (pp. 251-279). México: Miguel Ángel Porrúa Editor.

LARA FLORES, S. M. (2015). Modernización de la agricultura mexicana: empresas ricas con trabajadores pobres. Ponencia presentada en el panel Transformaciones del trabajo rural en América Latina: Precariedades, exclusiones y emergencias, XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, 27-30 de mayo de 2015.

LIPTON, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Londres: Temple Smith.

MARGULIS, M. E. (2014). Trading Out of the Global Food Crisis? The World Trade Organization and the Geopolitics of Food Security. *Geopolitics*, 19(2), pp. 322-350.

MARGULIS, M., McKeon, N. y Borras Jr., S. M. (eds). (2014). *Land Grabbing and Global Governance*. Londres: Routledge.

MARTÍNEZ-TORRES, M. E. y Rosset, P. M. (2010). La Vía Campesina: The Birth and Evolution of a Transnational Social Movement. *The Journal of Peasant Studies*, 37(1), pp. 149-175.

MARTÍNEZ VALLE, L. (1999). La nueva ruralidad en el Ecuador: siete tesis para el debate. *Íconos*, 8, pp. 12-19.

MARTÍNEZ VALLE, L. (2017). Agribusiness, Peasant Agriculture and Labour Markets: Ecuador in Comparative Perspective. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), pp. 680-693.

MCMICHAEL, P. (2008). Peasants Make Their Own History, but not Just as They Please. En S. M. Borras, Jr., M. Edelman y C. Kay (eds.), *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization* (pp. 37-60). Oxford: Blackwell.

MCMICHAEL, P. (2009). Food Sovereignty, Social Reproduction and the Agrarian Question. En A. H. Akram-Lodhi y C. Kay (eds.), *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question* (pp. 288-312). Londres: Routledge.

MCMICHAEL, P. (2014). Historicizing Food Sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 933-957.

MCMICHAEL, P. (2015). A Comment on Henry Bernstein's Way with Peasants, and Food Sovereignty. The Journal of Peasant Studies, 42(1), pp. 193-204.

MCMICHAEL, P. (2016). Commentary: Food Regime for Thought. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), pp. 648-670.

MUNCK, R. (2013). The Precariat: A View from the South. *Third World Quarterly*, 34(5), pp. 747-762.

NORTH, L. y Grinspun, R. (2016). Neo-extractivism and the New Latin American Developmentalism: The Missing Piece of Rural Transformation. *Third World Quarterly*, 37(8), pp. 1483-1504.

OLIVEIRA, G. y Hecht, S. (eds.). (2016). Soy Production in South America: Globalization and New Agroindustrial Landscapes. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), número especial, pp. 251-610.

OTERO, G. y Lapegna, P. (eds.). (2016). Symposium: Neoliberalism and Transgenic Crops in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, 16(4).

OYA, C. (2005). Stick and Carrots for Farmers in Developing Countries: Agrarian Neoliberalism in Theory and Practice. En A. Saad-Filho y D. Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader* (pp. 127-34). Londres: Pluto Press.

OYA, C. (2013). The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour: A Systematic Scoping Review of the Socioeconomic Impact of Land Grabs in Africa. *Third World Quarterly*, 34(9), pp. 1532-1557.

PETRAS, J. y Veltmeyer, H. (2001). Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited. *The Journal of Peasant Studies*, 28(2), pp. 83-118.

RAZAVI, S. (ed.). (2003). Agrarian Change, Gender and Land Rights. *Journal of Agrarian Change*, 3(1-2), número especial, pp. 1-288.

RIELLA, A. y Mascheroni, P. (comps.). (2015). *Asalariados rurales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

RINCÓN, L. F. y B. M. Fernandes. (2018). Territorial Dispossession: Dynamics of Capitalist Expansion in Rural Territories in South America. *Third World Quarterly*, 39(11). Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1458297>.

SCHIFF, M. y Valdés, A. (1992). *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank.

SCOONES, I. (2017). *Medios de vida sostenibles y desarrollo rural*. La Paz: Fundación TIERRA.

SCOONES, I., Hall, R., Borras Jr., S. M., White, B. y Wolford, W. (eds.). (2013). Forum on Global Land Grabbing, Part 2. *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), pp. 469-587.

SOMMERVILLE, M., Essex, J. y Le Billon, P. (2014). The "Global Food Crisis" and the Geopolitics of Food Security. *Geopolitics*, 19(2), pp. 239-265.

STANDING, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic.

SOTO BAQUERO, F. y Gómez, S. (eds.). (2013). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. Roma y Santiago: FAO.

VALDÉS, X. (2015). Trabajo temporal y emancipación precaria. Ponencia presentada en el panel *Transformaciones del trabajo rural en América Latina: Precariedades, exclusiones y emergencias*, XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, 27-30 de mayo de 2015.

VAN DER PLOEG, J. D. (2010). *Nuevos campesinos e imperios alimentarios*. Barcelona: Icaria Editorial.

VELTMEYER, H. y Petras, J. (2014). *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* Londres: Zed Books.

VERGARA-CAMUS, L. y Kay, C. (2017). The Agrarian Political Economy of Left-Wing Governments in Latin America: Agribusiness, Peasants, and the Limits of Neo-Developmentalism. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), pp. 415-437.

VISSER, O., Clapp, J. e Isakson, S. R. (eds.). (2015). Symposium on Global Finance and the Agrifood Sector: Risk and Regulation. *Journal of Agrarian Change*, 15(4), pp. 541-603.

WHITE, B., Borras Jr., S. M., Hall, R. y Wolford, W. (eds.). (2013). *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*. Londres: Routledge.

WOLFORD, W., Borras Jr., S. M., Hall, R., Scoones, I. y White, B. (eds.). (2013). *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*. Chichester: Wiley.

WOOD, E. M. (2009). Peasants and the Market Imperative: The Origins of Capitalism. En A. H. Akram-Lodhi y C. Kay (eds.), *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question* (pp. 37-56). Londres y Nueva York: Routledge.

WORLD BANK. (2001). *Land Policy and Administration*. Washington, D.C.: World Bank.

Tierra y reconfiguración del poder en la Guatemala posconflicto*

Simon
Granovsky-Larsen

Introducción

Durante los más de 500 años de conquista y colonización, el control sobre la tierra ha sido un instrumento de dominio de las élites en Guatemala. Esto se ha mantenido así a pesar de grandes cambios políticos y económicos mediante los cuales, en realidad, la oligarquía agraria ha reinvertido en nuevas regiones para producir cultivos que satisfagan las demandas internacionales —desde el índigo en la costa sur durante el periodo colonial, hasta el café en el altiplano a finales de 1800 y la palma africana en las regiones bajas en los tiempos actuales—.[1] El final de los 36 años de conflicto armado interno y genocidio dio inicio a un cambio importante: las negociaciones de paz abriendo camino a reformas neoliberales y a la reafirmación del poder de las élites y, cuando estas fueron amenazadas, la reintensificación de la represión violenta.

Este capítulo explica el camino de las negociaciones de paz a la extracción militarizada en Guatemala, un sendero de 20 años durante los cuales varias facciones de la élite se han adaptado al cambio local y global con tal de mantener su poder en el contexto posconflicto. A lo largo de esta transición la tierra se ha mantenido como un elemento crucial. El capítulo inicia con un análisis del proceso de paz como una vía de dominación para las élites; luego, explica el papel que la tierra ha tenido en la reconfiguración del poder de las élites y, finalmente, concluye con una evaluación de las relaciones de poder en el escenario actual, el cual

* La investigación para este capítulo fue realizada en Guatemala entre 2009 y 2015. La etapa principal, de 2009 a 2010, consistió en trabajo de campo con seis estudios de caso (dos con organizaciones campesinas y cuatro con comunidades rurales), así como trabajo de gabinete en seis archivos. Para dar seguimiento a la información, en 2013 y 2015 se monitorizaron las tendencias y se recolectaron datos actualizados. En total, se realizaron 144 entrevistas. El capítulo se publicó originalmente como Simon Granovsky-Larsen (2018), Land and the Reconfiguration of Power in Post-conflict Guatemala. En L. L. North y T. D. Clark (eds.), *Dominant Elites in Latin America: From Neo-Liberalism to the 'Pink Tide'*, Palgrave Macmillan. Traducido por Fernanda Escárcega Chavarría. Este texto se republica aquí con el permiso de Springer Nature Customer Service Center GmbH ("SNCSC").

[1] Esta no es una lista exhaustiva de cultivos o periodos temporales importantes en la evolución de la élite guatemalteca. Para conocer más sobre la historia de la agricultura en Guatemala, véanse Cambranes (1992) y Smith (1990).

se ha formado a partir de estos procesos de supuesta construcción de paz y reformas agrarias.

Llevando a cabo la transición

La reafirmación y la reconfiguración del poder de la élite en Guatemala se relaciona directamente con la reciente transición dual del país: fuera de la guerra y hacia una economía política neoliberal. La transición al neoliberalismo inició, primero, con grandes cambios a la economía nacional echados a andar en los años setenta, que luego llevaron a la consolidación de un Estado neoliberal mediante el proceso de paz de los años ochenta y noventa. Cox (1987) explica que las formas de Estado responden, en primer lugar, al orden mundial hegemónico de la era, pero también a las fuerzas de producción dentro de la sociedad nacional. El cambio formal de Estado que fue proclamado por el proceso de paz de Guatemala vio una transición de un Estado contrainsurgente bajo control militar, comprometido con la oligarquía agraria (Dosal, 1995; Schirmer, 1998), a un Estado neoliberal alineado con el orden mundial globalizado.

Esta nueva forma de Estado puede describirse puntualmente como posconflicto y neoliberal. Sin embargo, el "pos" en posconflicto no debería ser entendido como un absoluto; si bien es fundamental señalar el final de las cuatro décadas de conflicto armado en 1996 como un parteaguas en las dinámicas políticas del país, esas dinámicas implican la permanencia del poder de oficiales militares y el regreso gradual al uso de la represión militar. Aunque el periodo de posconflicto en Guatemala inició con el final de la guerra, esto no significó el rompimiento con la distribución y el ejercicio de poder de la época bélica (McAllister y Nelson, 2013; Torres-Rivas, 2012). Si se le suma a este Estado militarizado posconflicto la adhesión a la doctrina político-económica neoliberal —la cual ha llevado a países y sociedades de todo el mundo a reconfigurar sus regímenes políticos y productivos para facilitar la acumulación de capital transnacional (Harvey, 2005; McNally, 2011)—, se tiene una forma de Estado que es claramente caracterizada por sus aspectos posconflicto y neoliberales.

El ascenso del neoliberalismo y la permanencia del poder militar en Guatemala fueron, ambos, conseguidos mediante largos procesos de democratización y negociación de paz que iniciaron a mediados de los ochenta. No obstante, la antesala de estas transiciones fueron cambios en la estructura del poder económico y militar durante varias décadas previas. Luego del golpe orquestado por la CIA contra el presidente reformista Jacobo Árbenz en 1954, la élite de Guatemala empezó a dividirse en tres grupos: la oligarquía agraria tradicional, sus auspiciadores militares –quienes obtuvieron autonomía luego de una larga permanencia en posiciones de poder político– y una nueva derecha basada en actividades económicas no tradicionales (Dosal, 1995; McCleary, 1999; Robinson, 2003; Schirmer, 1998; Short, 2007). Este último grupo –el cual invirtió de forma importante en la banca, exportaciones agrícolas no tradicionales, producción de maquilas y turismo– fue alentado, en gran parte, por cientos de millones de dólares provistos por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, especialmente tras la transición a la democracia electoral en 1986. A principios de los noventa, mientras el gobierno guatemalteco y las guerrillas negociaban el final del conflicto armado, la importancia de las nuevas actividades económicas superó las exportaciones agrícolas tradicionales y la nueva derecha tomó una influencia considerable en las decisiones políticas (Robinson, 2003; Segovia, 2005; Short, 2007).

Mientras que el reparto del poder entre las élites fue favoreciendo al nuevo grupo económico, la transición se realizó procurando mantener el lugar de las fuerzas armadas e incluyendo elementos del Estado contrainsurgente dentro del naciente Estado neoliberal (Short, 2007). La preservación del poder militar se consiguió mediante la incorporación de las fuerzas armadas a la democracia, llamando a una elección presidencial en 1984 y reescribiendo la constitución nacional el año siguiente. La última etapa del conflicto armado, precedente a esta transición, inició en 1978 y estuvo caracterizada por terror estatal y genocidio, dicho así por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, respaldada por la ONU. En un intento por erradicar la amenaza de la guerrilla, las fuerzas armadas —en el poder, casi ininterrumpidamente, desde 1954— fueron incluyendo elementos del Estado dentro del aparato contrainsurgente y volcaron dicho sistema contra la población civil rural y urbana (CEH, 1999; ODHA, 1998; Schirmer, 1998; Weld, 2013). Mediante la organización de la violencia, miembros de las fuerzas armadas también incrementaron su importancia económica ganando control de grandes ex-

tensiones de tierra, invirtiendo en el sector bancario y otras actividades y dominando el incipiente comercio de drogas y otras actividades del crimen organizado (Kading, 1999; Peacock y Beltrán, 2003; Schirmer, 1998; Solano, 2005). A inicios de la década de 1980, con la economía de Guatemala hundida en una crisis de deuda y las autoridades militares empezando a resentir el repudio internacional por la contrainsurgencia, la necesidad de estabilidad económica y de una transición civil se hizo evidente (Jonas, 2000; McCleary, 1999; Schirmer, 1998).

La transición democrática y el proceso de paz resultantes fueron iniciados por las fuerzas armadas y apoyadas por la facción neoliberal de la élite guatemalteca. En tanto esos mismos grupos lo dominaron, el proceso de paz se convirtió en el medio a través del cual se estableció el orden posconflicto. Los acuerdos guatemaltecos fueron más allá de los convenios técnicos que suelen realizarse para ubicar las causas esenciales del conflicto (Jonas, 2000; Short, 2007). Pactos de gran alcance —como el Acuerdo sobre el Fortalecimiento de Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Acuerdo sobre Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y la Situación Agraria— incluyeron recomendaciones para la reforma general de instituciones políticas, sociales y económicas; recomendaciones que equivalían a “propuestas para cambiar los fundamentos del poder” (Torres-Rivas, 2012, p. 129). Por más de ocho años de negociación, la nueva derecha guatemalteca, junto con los actores internacionales implicados en el proceso, condujeron esas propuestas para que el poder tuviera un marcado sesgo neoliberal, haciendo del proceso no solo uno de construcción de paz, sino también de restructuración neoliberal.

A lo largo del proceso de paz, las élites neoliberales de Guatemala llevaron a cabo lo que Short (2007), siguiendo a Gramsci (1971), describe como una revolución pasiva: la legitimación de un grupo dominante mediante la incorporación de demandas de cambio social para reducirlas a concesiones mínimas. El sector privado tomó nota de las preocupaciones presentadas por la Asamblea de la Sociedad Civil, respaldada por las Naciones Unidas, pero utilizó su influencia política para aplazar la discusión de temas sustanciales hasta la fase final de la negociación (Brett, 2008; Short, 2007). La discusión sobre los asuntos territoriales y económicos, sobre todo, fue desplazada de cada uno de los acuerdos hasta el último. Ejemplo de esto es que, a pesar de la importancia de

los temas relacionados con la tierra en la discusión de los derechos indígenas y la reubicación de los refugiados, ninguno de estos acuerdos los incluye en su texto. En cambio, la discusión sobre asuntos agrarios, que había constituido la base de las demandas reformistas de la guerrilla previas a la negociación, fue presentada hasta el último acuerdo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y la Situación Agraria se enfoca a las cuestiones que amenazan la estructura de la altamente desigual sociedad guatemalteca, en términos claramente inofensivos para la élite neoliberal (Palma, 1997; Short, 2007). El texto definitivo omite todo el lenguaje referido a una reforma agraria redistributiva y, en cambio, llama al otorgamiento de préstamos al campesino para la adquisición de tierras y a la creación de instituciones que fortalezcan los derechos de propiedad y el mercado de tierras nacional (Gobierno de Guatemala, 1996). Siguiendo a Short (2007, p. 95), con el fin de establecer su plan para la reforma neoliberal de política agraria, "el Acuerdo Socioeconómico prioriza el crecimiento sobre todo lo demás". El discurso de crecimiento abre prácticamente cada sección de los acuerdos y antecede cualquier mención de mejora o justicia social cada vez que alguno de estos términos aparece.

De esta manera, Guatemala entró a la era posconflicto bajo un proyecto de construcción de paz que cuadraba con la perspectiva de los grupos neoliberales y los contribuyentes internacionales y definió los asuntos socioeconómicos en términos de mercado. Así, a partir de que los acuerdos fueron firmados, el Estado guatemalteco ha asumido una línea neoliberal que incluye, también, elementos del previo modelo contrainsurgente. La restructuración neoliberal de América Latina se enfocó en desmantelar instituciones públicas y políticas dirigidas a la protección de la economía nacional y de los sectores vulnerables. Una vez que las fuerzas armadas guatemaltecas ya habían tomado las instituciones públicas para servir a la contrainsurgencia, la transición de Guatemala únicamente requirió que las normativas políticas y económicas posconflicto no se desviaran de la vía neoliberal planteada en los Acuerdos de Paz. Además, ya que las seis administraciones elegidas desde el final del conflicto armado han oscilado entre las facciones de élite, todas han mantenido una lógica política de gobierno neoliberal (Batres, 2012; Gaia, 2010; Segovia, 2005; Solano, 2005). Algunos elementos del Estado contrainsurgente han sobrevivido o han sido intencionalmente restablecidos; así se ve en el permanente control militar del sistema nacional de inteligencia, en la persistencia de la impunidad y la fragilidad gene-

ral del Poder Judicial y en el retorno paulatino de las fuerzas armadas a la seguridad nacional y a la represión política (CIIDH y *El Observador*, 2014; Torres-Rivas, 2012). Como se demostrará adelante, tanto la remilitarización como la neoliberalización han sido conducidas en parte por el cambio agrario, el cual fue manejado exitosamente por las élites durante la negociación e implementación de los acuerdos de paz.

Manejando las relaciones de poder

Una institución clave para asegurar la continuidad y la reconfiguración del poder de las élites en el sector agrario ha sido el Fondo de Tierras. Este fue creado durante las negociaciones de paz, mediante un extenso proceso de diálogo que involucró a las élites propietarias de la tierra en Guatemala, al Banco Mundial y a los sectores de organizaciones campesinas e indígenas, entre otras, y representó el triunfo del enfoque de mercado a través de la reforma agraria redistributiva exigida por las guerrillas y las organizaciones populares. En sus casi 20 años de operación, el Fondo ha generado algunos núcleos de impacto benéfico para ciertas comunidades de campesinos que exitosamente se integraron al mercado de tierras y para organizaciones campesinas que fortalecieron su capacidad de resistencia mediante el incremento de sus fuentes de recursos (Granovsky-Larsen, 2015). En cualquier caso, de forma general, la institución ayudó a facilitar la restructuración del sector rural, en el que las élites guatemaltecas han reorganizado las formas de cultivo tradicionales en favor de las industrias extractivas agrícolas y mineras, y han abierto nuevas áreas de adquisición de tierra mediante la expropiación.

El Fondo de Tierras fue creado en 1998 bajo el mandato del Acuerdo Socioeconómico con el financiamiento del Banco Mundial. Entre 2000 y 2007, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo del Banco Mundial, aportó 53 millones de dólares en créditos para las dos áreas de trabajo del Fondo: un Proyecto de Administración de Tierras para llevar a cabo la regularización catastral y de propiedad de tierras y un Proyecto Fondo de Tierras diseñado para extender préstamos bancarios a campesinos para que adquieran tierras de cultivo. Ninguno de

ellos fue enteramente nuevo, sino que representaron la última fase de una serie de acciones gubernamentales de colonización de fronteras y estrategias de distribución de tierra. Programas previos trazan una historia que se remonta a l954, con el golpe de Estado orquestado por Estados Unidos y la contrarrevolución que derrumbó el corto experimento de la reforma agraria redistributiva (1950-1954); durante las décadas siguientes, ese experimento fue reemplazado por un mínimo otorgamiento de tierra a las poblaciones campesinas e indígenas (Handy, 1994; Pedroni, 1992; Sandoval Villeda, 1992; Schneider *et al.*, 1989).

Lo nuevo del Fondo de Tierras fue el reemplazo completo de la distribución estatal de tierras con la venta de tierras, un acercamiento de mercado que fue tomando cada vez más fuerza desde los primeros años de la década de 1980 (USAID, 1982). Bajo el proyecto del Fondo, grandes terratenientes pusieron sus tierras de cultivo a la venta estableciendo sus propios precios. El principio "vendedor voluntario, comprador voluntario", entonces, fomentó que grupos de campesinos sin tierra o minifundistas adquirieran tierra colectivamente, echando mano de préstamos ofrecidos por el banco guatemalteco Banrural, con la transacción supervisada y aprobada por el Fondo. Este acercamiento de venta de tierras planteado por la "reforma agraria basada en el mercado" representa solo uno de los aspectos de un programa más amplio para fortalecer el mercado de tierras en Guatemala, pues el Fondo también se ha enfocado a la formalización de los títulos de campesinos de propiedades de tierras distribuidas bajo proyectos de gobierno previos, así como a la revisión y certificación de títulos de propiedad. Estas medidas fueron claramente tomadas para formalizar el caótico sistema de registro de tierras e incrementar la certeza y seguridad de propiedad de tierras del campesino. Estos tres aspectos del trabajo del Fondo —venta de tierras basadas en el mercado, formalización de los títulos y el levantamiento catastral de tierras— representan la máxima expresión de una administración de tierras neoliberal y reflejan acercamientos similares emprendidos por el Banco Mundial a lo largo del hemisferio sur durante las décadas 1990 y 2000 (Dale y McLaughlin, 1999; Deininger y Binswanger, 1999; Borras, 2006).

Si se mide según sus propias metas, el Fondo de Tierras ha sido un fracaso. La venta de tierras, en primer lugar, ha sido minúscula en número y ha generado severos problemas que han debilitado a los campesinos "beneficiarios", perjudicando el trabajo del Fondo mismo. Desde la primera venta, en 1998, hasta el final del doceavo año, en 2009, fueron vendidas

242 fincas, lo que significa 91 811 hectáreas a un total de 19 236 familias de campesinos. El número de casos por año muy pronto alcanzó su máximo: 59 en 2001. Y desde 2005 las ventas no han sobrepasado las 8 fincas anuales (véase la **tabla 1**).[2] Estos números no solo son insignificantes como un intento de resolver la carencia de tierra y la extrema inequidad de propiedad de tierras en Guatemala, sino que también son lamentables si se les compara con programas de distribución anteriores. Juntos, los dos antecedentes más importantes del Fondo de Tierras distribuyeron más de 2.5 millones de hectáreas de tierra entre 1959 y 1989 (véase la **tabla 2**): 1.98 millones de hectáreas mediante la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP, 1959-1978) y 656 000 hectáreas a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA, 1962-1999) (Sandoval Villeda, 1992; Schneider *et al.*, 1989).[3] La distribución de tan grande extensión de tierra fue posible porque ambos programas estaban dirigidos a la colonización de las regiones bajas del norte de Guatemala. Sin embargo, ni siquiera la concesión de 2.5 millones de hectáreas de tierra antes de la creación del Fondo de Tierras tuvo gran impacto en la repartición de tierras a nivel nacional. Esto debido a diversos factores: la mayoría de los terrenos concedidos provenían de propiedades estatales y no de propiedades privadas de grandes terratenientes, la corrupción evitó que gran parte de las tierras llegaran a los campesinos y la certeza de propiedad a largo plazo fue anulada por la violencia del escalado conflicto armado y por la reticencia del Estado para expedir títulos formales de propiedad. Si la distribución de más de 2 millones de hectáreas de tierra no pudo resolver el problema, las menos de 100 000 hectáreas vendidas por medio del Fondo de Tierras claramente demuestran la inefectividad del modelo de mercado.

[2] Aunque los datos completos solo existen hasta 2009, reportes indican que para julio de 2013 el número total de fincas había alcanzado 273 u 8 fincas adicionales por año (Hernández, 2013).

[3] La información de la INTA corresponde al periodo de 1962-1989; las cifras para 1990-1999 no estaban disponibles.

Tabla 1

Fincas obtenidas mediante el programa de acceso a la tierra del Fondo de Tierras

Año	Casos	Hectáreas
1998	13	4 205.25
1999	17	7 975.35
2000	45	17 276.11
2001	59	26 793.26
2002	218	8 586.14
2003	29	8 991.85
2004	25	6 156.84
2005	15	5 451.87
2006	3	655.17
2007	5	2 169.00
2008	7	3 507.63
2009	3	42.73
TOTAL	**242**	**91 811.20**

Fuente: Fondo de Tierras (2009a)

Tabla 2

Distribución estatal de tierras, 1954-1989

Programa	Año	Casos	Familias	Hectáreas
Estatuto Agrario	1954-1962	---	34 426	209 225
FYDEP	1959-1978	---	39 000	1 980 000
INTA	1962-1989	591	86 813	656 168
CONATIERRA	1986-1989	13	1 600	3 420

Fuente: Schneider *et al.* (1989, p. 18) y Sandoval Villeda (1992, pp. 233, 241, 242, 256, 257). Las cifras del INTA para 1990-1999 no están disponibles.

Con las ventas del Fondo de Tierras como la única vía de acción gubernamental para el acceso de tierra para los campesinos, los años posconflicto no han llevado a un mejoramiento de las condiciones generales de la tenencia de tierras. Los guatemaltecos, población predominantemente rural, padecen una carencia de tierra generalizada en un contexto en el que el 1.9% de las fincas poseen el 57% de las tierras de cultivo, lo que resulta en un índice de Gini de la distribución de estas tierras de 0.84 (INE, 2004, p. 19). Este número ha cambiado muy poco desde hace más de cinco décadas. Los censos agrarios realizados en 1950, 1964, 1979 y 2003 arrojaron que entre el 1.9 y el 2.6% de las fincas más grandes del país —aquellas con más de 1 caballería o 45 hectáreas— poseían entre el 57 y el 72% de toda la tierra. Y, aunque la cantidad de tierra controlada por esta élite disminuyó del 72% en 1950 al 57% en 2003, esto se explica principalmente por la privatización y la división de grandes extensiones de tierras del Estado a través de los programas de colonización de la FYDEP y el INTA. Otra tendencia evidente en la información oficial sobre el campo es que la proporción de tierras particulares frente a la de tierras comunitarias ha incrementado en el periodo posconflicto del 85% en 2004 a 93% en 2008 (INE, 2004; 2008). En conjunto, estas cifras demuestran que la venta colectiva de tierras y las medidas de otorgamiento de títulos de propiedad no han marcado una diferencia respecto a la concentración de la propiedad de la tierra por parte de las élites propietarias de tierras, las cuales se han mantenido básicamente intactas desde el periodo colonial. De hecho, como será discutido más adelante, la propiedad de tierra en el periodo posconflicto más bien se ha vuelto aún más concentrada en las zonas del país donde se ubican nuevas actividades extractivas.

El Fondo de Tierras no solo fracasó en atender la necesidad de distribución de tierras, sino que muchos de los pocos campesinos que adquirieron tierras mediante su programa se mantuvieron en pobreza y, además, adquirieron nuevos problemas por una deuda impagable. Un estudio comisionado por el Banco Mundial en 2003 demostró que la pobreza extrema afectó al 79% de las familias que adquirieron fincas a través del Fondo, eso además del 17% viviendo en pobreza no extrema (Miethbauer, 2005). Bajo tal condición de dificultad económica, los beneficiarios han sido incapaces de liquidar sus préstamos y, en 2008, el 37% de las comunidades experimentó problemas de pago (Fondo de Tierras, 2009b). De hecho, la crisis de deuda creció tanto que el gobierno de Guatemala acabó cediendo a las presiones del sector de campesinos organizados y condonó la mayoría de los pagos pendientes en 2012 (Hernández, 2013).

No obstante, las precarias condiciones de las fincas del Fondo de Tierras se mantienen. Se ha dado a conocer que la institución ha permitido la venta de tierras a precios sobrevaluados y ha pasado por alto transacciones ilegales como la venta de fincas sin el conocimiento del propietario registrado e, incluso, la venta de fincas inexistentes. Además de dichas violaciones, un gran número de fincas improductivas han sido vendidas a comunidades agrícolas, ya sea porque sus suelos han sido agotados por el uso de agroquímicos en los cultivos o porque su ubicación es remota al punto de ser inaccesible para la participación de los campesinos en el mercado como productores agrícolas (De León, 2006; Gauster e Isakson, 2007; Granovsky-Larsen, 2015; Inforpress Centroamericana, 2006; Plataforma Agraria, 2010). Con los campesinos empobrecidos, endeudados y desamparados, la lógica de mercado detrás de la distribución de la tierra del Fondo de Tierras claramente ha beneficiado a los vendedores a costa de los compradores.

Resultados similares son evidentes en los intentos del Fondo de Tierras por formalizar los títulos de propiedad de las tierras de cultivo. Tanto el programa de regularización que proporcionó títulos oficiales a campesinos que habían obtenido tierras mediante programas de gobierno anteriores, como el programa catastral que delimitó y registró las propiedades —supuestamente dirigidos a incrementar la seguridad de la propiedad de tierra del campesino– han resultado en la entrega generalizada de tierras de cultivo a personas que buscan crear grandes plantaciones conjuntando parcelas pequeñas. Con el registro realizado mediante estos programas, tierras que antes no podían venderse por falta de título de propiedad entraron al mercado, independientemente de que los campesinos pretendieran vender o no. Y ya que la ubicación de la mayoría de las tierras objeto de los programas—el norte de las regiones bajas del Petén y Alta Verapaz– coincide con las áreas que actualmente están experimentando la agresiva expansión de las industrias de la palma africana y la caña de azúcar, las pequeñas parcelas inmediatamente se volvieron objetivos de compra.

Utilizando muestras de registros de propiedad, un cuestionario comunitario y un ejercicio de mapeo de participación, Milan y Grandia (2013) encontraron que entre el 31 y el 46% de los campesinos del Petén cuya tierra había sido regularizada o sondeada bajo los proyectos del Fondo han vendido sus tierras. Uno por uno, los pequeños agricultores son convencidos u obligados a vender sus parcelas a representantes

de agroindustrias o cárteles de narcotráfico, los cuales han acumulado las tierras para la creación de nuevas plantaciones en una región previamente caracterizada por cultivos de subsistencia de los campesinos (Gould, 2014; Hernández, 2016; Hurtado, 2008; Solano, 2016). En el actual periodo, de cambios rápidos y constantes, es difícil obtener datos precisos de la propiedad de tierras en el norte de las regiones bajas; sin embargo, la tendencia general sugerida por la transferencia de tierra de campesinos a grandes plantaciones implica un reconcentramiento de propiedad de tierras dentro de la región. Además de ello, al patrón de inequidad de propiedad de tierra generalizado a nivel nacional se ha de sumar el empeoramiento de las condiciones en regiones específicas.

El reconcentramiento regional de propiedad de tierras, fomentado por el catastro y la regularización de títulos y por la venta de tierras mediante la reforma agraria basada en el mercado, ha tenido el efecto combinado de ayudar a las élites guatemaltecas a transitar entre industrias e inversiones en el periodo posterior al conflicto armado. A través de las ventas del Fondo de Tierras, los grandes terratenientes han podido liberarse de propiedades que ya no querían y que no son atractivas para otros grandes latifundistas. En particular, esto ha aplicado en antiguas plantaciones de café, muchas de las cuales fueron vendidas mediante el Fondo durante la crisis internacional de precios del café en los primeros años de la década de 2000 y en algunas tierras en la costa sur, agotadas por décadas de monocultivos intensamente químicos. Dado que la élite propietaria ha abandonado las regiones y los cultivos tradicionales, la base económica de su poder se ha volcado a nuevos sectores no agrícolas, así como a la extracción de nuevos recursos rurales. A lo largo de todo Centroamérica, la era neoliberal ha sido testigo del declive de la agricultura como parte del porcentaje del PIB, esto al tiempo que los sectores de servicio —especialmente las finanzas— incrementan su importancia (Palencia Prado, 2012; Robinson, 2008; Segovia, 2004; véase también el capítulo sobre El Salvador en este volumen). Esta transición, en marcha desde por lo menos los años setenta, fue impulsada por el programa del Fondo de Tierras al traspasar terrenos improductivos a comunidades de campesinos. Y donde el capitalismo agrario se ha mantenido importante para la élite posconflicto, su expansión ha girado principalmente alrededor del "proyecto extractivista agrario" (Alonso-Fradejas, 2015) o de la propagación de la caña de azúcar y los cultivos de palma africana cultivados para agrocombustibles, comúnmente mediante la adquisición de tierras de cultivo que fueron parte del programa de titulación del Fondo.

Aun cuando la evaluación de los resultados de los programas del Fondo de Tierras podrían hacerlo ver como un fracaso —un fracaso en la distribución de tierras provechosas, en dar seguimiento a promesas o resolver la desigualdad rural—, el Fondo debería ser entendido como un ejemplo de éxito: el exitoso manejo de cambio económico en el periodo posconflicto con el fin de consolidar el poder de las élites. Si la insurgencia de la guerrilla y la negociación de acuerdos de paz de gran alcance representaron amenazas para el poder arraigado de las élites económicas de Guatemala, la habilidad de esas élites para reubicar sus inversiones y sus propiedades y de esa manera mantenerse relevantes dentro del orden político-económico neoliberal globalizado es muestra de su reconfiguración interna y de la reafirmación de su poder en el contexto posconflicto. A pesar de su aparente naturaleza en favor de los pobres, el Fondo de Tierras, promovido por el Banco Mundial, ha sido manejado exitosamente como una herramienta clave para llevar a cabo esa transición.

Extracción militarizada: El orden postransición

Desde 1996, en los años que siguieron al final oficial de la guerra —el periodo comúnmente llamado "posconflicto"— se ha vivido un aumento constante de violencia.[4] Mucha de esta violencia ha tomado forma alrededor de proyectos de extracción, tanto del tipo agrario, antes mencionados, como de extracción de minerales, metales y energía en minas y represas hidroeléctricas. La oposición de las comunidades a la extracción y la expropiación ha sido fuerte y se ha hecho visible particularmente

[4] De hecho, Knowlton (2017) cita entrevistas con mayas Q'eqchi' afectados por proyectos extractivos para fundamentar que muchos ven el periodo actual en Guatemala como uno de continuidad del conflicto, más que como uno posterior a él. Yo continúo utilizando el término "posconflicto" para señalar el final de una fase particular de violencia, sin pasar por alto su continuidad y la adaptación al periodo actual.

mediante consultas municipales en contra de proyectos particulares y mediante acciones tácticas directas como ocupaciones o bloqueos, por parte de los campesinos (Granovsky-Larsen, 2013; Laplante y Nolin, 2014; North y Young, 2013; Pedersen, 2014). La respuesta del gobierno guatemalteco y las empresas transnacionales ha sido un incrementado uso de violencia represiva, con el propósito dual de asegurar la operación de proyectos extractivos y de normalizar el retorno de reacciones contrainsurgentes a la oposición comunitaria, incluyendo la intensificación de la militarización y el uso frecuente de grupos paramilitares. Este modelo de extracción militarizada se construye, en parte, sobre las fisuras generadas por la transición agraria en curso descrita anteriormente, lo que también posibilita la reinvención y el arraigo profundo de las élites económicas y militares en el periodo posconflicto. Este modelo es ilustrado brevemente en dos casos presentados a continuación, seguidos por una conclusión que explica el contexto generalizado que vincula la extracción militarizada, la transición económica posconflicto y los múltiples propósitos del gobierno guatemalteco.

El desalojo coordinado de 14 comunidades agrícolas vecinas en el Valle Polochic al este de Guatemala, durante un periodo de tres días en marzo de 2011, dejó al descubierto la violencia y los múltiples intereses relacionados con la extracción militarizada. Desde hace tiempo, el valle ha sido caracterizado por el conflicto social aunado a la reclamación de tierras (Grandin, 2011), pero las tensiones han incrementado especialmente desde 2006, cuando 5 mil hectáreas de tierra fueron adquiridas por Chabil Utzaj, compañía de caña de azúcar políticamente conectada, para la producción de agrocombustibles.[5] Cuando el recrudecimiento de las condiciones de pobreza llevó a que Chabil Utzaj abandonara gran parte de las tierras en 2010, las comunidades agricultoras tomaron acción: algunas volvieron para recuperar tierras que les habían sido arrebatadas y otras tomaron tierras con el apoyo de organizaciones campesinas. Pero cuando las comunidades campesinas respondieron a la oportunidad de reclamar sus tierras, también lo hicieron los inversores detrás del proyecto. La gran producción de caña de azúcar en el Valle Polochic y en

[5] La familia Widmann, propietaria de Chabil Utzaj y otras compañías azucareras, está vinculada por lazos matrimoniales al anterior presidente de Guatemala (2004-2007), Oscar Berger (Solano, 2011).

otros lados de Guatemala actualmente satisface la creciente demanda internacional de agrocombustibles (Palencia Prado, 2012); dicha expansión ha sido impulsada a través del apoyo económico de instituciones financieras internacionales incluyendo, en el caso de Chabil Utzaj, al Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE). Cuando la producción decayó y los campesinos se acercaron a recuperar la zona, una inyección de 20 millones de dólares en marzo de 2011 del Grupo Pellas de Nicaragua —con el cual la familia Widmann de Chabil Utzaj, al día de hoy, mantiene lazos de inversión— dio aire fresco al proyecto y desató el ímpetu para los desalojos (Alonso-Fradejas, 2012; Batres, 2011; Palencia Prado, 2012; Solano, 2011; Solano y Solís, 2011).

Entre el 12 y el 18 de marzo, los asentamientos fueron desalojados en *masse*, con una sola orden judicial justificando la acción violenta contra 14 comunidades agrícolas ubicadas en la tierra reclamada por Chabil Utzaj. El ejercicio de la violencia durante y después del desalojo da cuenta de la coordinación de un conjunto de grupos armados. Alrededor de 200 soldados y 600 policías se movieron en convoy entre las comunidades y multitudes controladas, mientras trabajadores contratados, algunos de los cuales iban vestidos con uniformes militares o policiacos, prendían fuego a las casas y los cultivos de 800 familias. Una persona fue asesinada durante el desalojo y, en los meses siguientes, más personas fueron amenazadas a través de una campaña de terror. Entre mayo y agosto de 2011, guardias de seguridad privada y hombres armados no identificados abrieron fuego y lanzaron granadas desde helicópteros para correr a los activistas o comunidades que quedaran en las tierras. Dos personas más perdieron la vida durante estos ataques y al menos seis fueron heridos de bala (Batres, 2011; CUC, 2011a y 2011b; Solís, 2011). Los desalojos de Polochic y la fuerza implicada demuestran la voluntad de usar violencia extrema y la importancia de las acciones coordinadas tanto del Estado como de actores armados no estatales en la protección de la inversión de élites locales y de capital transnacional.

Un segundo ejemplo, el de la mina de plata El Escobal en San Rafael Las Flores, Santa Rosa, en 2013, da muestra del profundo arraigo de la lógica de extracción militarizada. La mina El Escobal está financiada principalmente por capital transnacional —operada por Tahoe Resources, una compañía constituida por ejecutivos basados en Canadá y Estados Unidos de Goldcorp y Glamis Gold, entre otros—, pero también responde a intereses locales sustanciales (Solano, 2015). Mientras que

sus identidades no son enteramente claras, estos otros interesados incluyen a un grupo de 29 personas no guatemaltecas que Donald Gray, director de la compañía Tahoe, declara que han formado una entidad legal en Guatemala con el fin de participar de los beneficios empresariales, y un grupo de terratenientes locales entre los que Tahoe distribuye un 0.5% de ganancias como regalías voluntarias (Gray, 2014).[6] La oposición a la mina por parte de las comunidades de los alrededores se incrementó desde dos años antes de la aprobación de su licencia de operación, en 2013; así lo demostraron las 12 municipalidades votando abrumadoramente en contra en las consultas municipales. Además, un número de ataques fueron dirigidos al sitio de la mina, sus policías y el personal de la seguridad privada en 2012, aunque las organizaciones locales niegan haber estado involucradas con ellos. Ante esta resistencia al proyecto, la Comisión Nacional de Seguridad de Guatemala nombró a la mina un "recurso nacional estratégico" poco antes de que la licencia de operación fuera concedida. Luego de que guardias de seguridad de la compañía dispararan a siete manifestantes el 27 de abril de 2013, el área cercana fue sujeta a tres semanas de estado de sitio y operaciones militares orientadas a reprimir la inconformidad social (Hernández, 2014; Solano, 2015).

La violencia dirigida a la oposición comunitaria a la mina de San Rafael ha sido constante y severa. Cuatro miembros del parlamento indígena Xinca, que se ha organizado en contra de la mina, fueron secuestrados y uno de ellos fue asesinado en marzo de 2013; siete manifestantes fueron heridos de bala en un solo incidente en abril de 2013. Topacio Reynoso, joven de 16 años, fue asesinado, en abril de 2014, el mismo día que su padre, Alex Reynoso, fue herido de bala. Este fue nuevamente baleado en octubre de 2015, junto con otros tres (NISGUA, 2015; Solano, 2015). Como en el caso del Valle Polochic, las acciones violentas fueron ejercidas por diferentes grupos armados. Los militares, aunque son utilizados para intimidar, no han llevado a cabo agresiones violentas contra los orga-

[6] Gray emitió estas y otras declaraciones reveladoras en la corte, bajo juramento, cuando siete miembros de la comunidad agredidos por guardias de seguridad de Tahoe demandaron a la compañía en Vancouver. Mucha de la evidencia considerada en el juicio –de momento en curso– se ha hecho pública (véase <tahoeontrial.net>).

nizadores. La policía ha arrestado a más de 90 miembros de comunidades durante estos años, pero tampoco ha utilizado fuerzas armadas. En cambio, la violencia ha sido ejercida por grupos privados: guardias de la sede local de la empresa israelí de seguridad privada Grupo Golan, la cual protegió la mina entre 2011 y 2013 y disparó a los siete manifestantes en 2013. El secuestro, el asesinato y los disparos a los organizadores han sido llevados a cabo por sicarios no identificados.

Aunque esto quizá haga parecer la represión como una acción caótica, existen evidencias de la premeditación y la coordinación de algunos de los actos violentos entre Tahoe Resources, el gobierno de Guatemala y las fuerzas armadas. Luego de que la mina de San Rafael fue declarada recurso estratégico nacional, pero antes de que la misión militar se llevara a cabo, el gobierno guatemalteco estableció un Grupo Interinstitucional en Asuntos de Minería, el cual involucraba al Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, entre otras. En su reporte anual de 2013, Tahoe hace mención de la participación de la empresa en el grupo interinstitucional, declarando haber ayudado a la comisión a ubicar un espacio adecuado para sus oficinas en San Rafael Las Flores y a establecerse en él (citado en Solano, 2015, p. 19). Analistas guatemaltecos señalan las semejanzas entre las operaciones de la comisión y las de la inteligencia clandestina, una coincidencia que apunta hacia una mentalidad contrainsurgente que es compartida por el gobierno y Tahoe Resources. Además, Tahoe contrató a International Security and Defense Management, compañía con sede en Estados Unidos y especializada en entrenamiento militar, inteligencia militar y contrainteligencia, para diseñar su estrategia de seguridad en el sitio de la mina (Hernández, 2014; Solano, 2015). Los intereses interconectados alrededor de la mina El Escobal apuntan no solo a los beneficios mutuos del capital transnacional y las élites locales y a la disposición de ambos de utilizar la violencia extrema, sino también a la institucionalización de los intereses económicos y la fuerza que ha venido a caracterizar a los proyectos extractivos en Guatemala.

Brindando un marco útil para entender los casos anteriores, Eduardo Gudynas (2013, p. 15) plantea el concepto de “extrahección”, la cual “es el caso más agudo de apropiación de recursos naturales, donde estos son extraídos por medio de violencia y se incumplen los derechos humanos y de la Naturaleza. No es una consecuencia de un tipo de extracción,

sino que es una condición necesaria para poder llevar a cabo la apropiación de recursos naturales".

La forma de extrahección más extrema, de acuerdo con Gudynas, involucra el asesinato de personas con el fin de imponer un proyecto de extracción, tomar el control de tierras o reprimir un movimiento social. Actualmente, en Guatemala, lo que en este capítulo ha sido llamado extracción militarizada implica la adopción de estas formas radicales como prácticas habituales, si es que no como políticas formales. La extracción —extrahección, de hecho— se ha convertido en una piedra angular de la economía guatemalteca y el uso de fuerzas militares y paramilitares para asegurar su operación han dejado de funcionar en forma de casos aislados y han pasado a representar un proyecto nacional corriendo en todo el país como la labor interna más importante de las fuerzas armadas guatemaltecas.

Como se hace evidente en los casos brevemente descritos, la extracción militarizada no ha sido solo un proyecto del ejército. Los ejemplos echan luz sobre la relación entre el ejército y otros grupos armados, las élites guatemaltecas y las empresas transnacionales. La investigación sobre propiedades e inversiones en el país revela que —sin menospreciar el importante rol de la presión externa (Deonandan y Dougherty, 2016; Paley, 2015)— las élites locales, más que las corporaciones extranjeras, mantienen el control en el manejo de las actuales prácticas de extracción y represión en Guatemala (Aguilar-Støen, 2015 y 2016; Aguilar-Støen y Hirsch, 2015; Bull, 2014a; Palencia Prado, 2012). Así, Aguilar-Støen (2015, pp. 131-132) afirma que "las élites empresariales guatemaltecas han logrado mantener a las élites transnacionales en una posición subordinada, porque han retenido el control de importantes recursos políticos, redes e información sin los cuales las segundas no podrían operar". La élite económica guatemalteca no solo sobrevivió a los cambios derivados del movimiento revolucionario y las negociaciones de paz. Con el fin de mantener las riendas del poder, la élite se ha reinventado exitosamente dentro del nuevo contexto político y dentro de la globalización neoliberal. Ante la actual ola de resistencia a la economía extractiva por parte de las comunidades y los movimientos sociales, y con la confianza de las élites en mantener el poder en la etapa posconflicto, la extracción militarizada ha tomado una forma benéfica para los involucrados: la élite económica, la élite militar y los inversionistas transnacionales (al interior y fuera de la región).

La élite del poder y su forma de extracción militarizada no solo han reformado la economía y la sociedad, sino que han intensificado el nivel de corrupción y disfuncionalidad del gobierno guatemalteco. Al momento de redacción de este texto, un torrente de investigaciones sobre corrupción es llevado a cabo por la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), respaldada por la ONU, mismas que están llevando al arresto diario de funcionarios de alto perfil (Gutiérrez, 2016). Los alegatos no apuntan a crímenes individuales sino, de acuerdo con la CICIG (2016), a "una estructura criminal mafiosa que había cooptado el poder por la vía de las urnas en Guatemala y cuyos principales dirigentes eran Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti [expresidente y exvicepresidenta]". Con políticos corruptos como colaboradores desde la estructura de gobierno y miembros centrales de varias facciones de las élites económicas y militares, este es un claro ejemplo de autoritarismo electoral: la manipulación del proceso electoral con el objetivo de retener el poder autoritario mientras se sostiene una fachada de democracia (Schedler, 2006; Wolf, 2009).[7] El país que ha emergido de la guerra, el genocidio, las negociaciones de paz y la reforma neoliberal cuenta con un Estado propicio al autoritarismo y al poder oligárquico aun cuando se maneje con un lenguaje democrático (Tilly, 2006).

A través del exitoso transcurrir de las negociaciones de paz y la selectiva implementación de los acuerdos resultantes, los poderosos grupos económicos y militares han asegurado que Guatemala se mantenga como un país de "instituciones débiles y élites fuertes" (Bull, 2014b). La posesión de tierra —factor que se ha mantenido como *el* fundamento del poder de las élites, desde la conquista de Guatemala en el siglo XVI (Handy, 1994; Hurtado Paz y Paz, 2008; Martínez Peláez, 2009; McCreery, 1994)— jugó un papel central en este proceso de reconfiguración del poder. El

[7] La Guatemala posconflicto es buen ejemplo para apoyar la teoría de Tilly de "guerra y construcción de Estado como crimen organizado". El Estado guatemalteco de hoy encaja perfectamente con la descripción de Tilly, pues está constituido por un grupo de "empresarios coercitivos y egoístas, hecho que se acerca más a la realidad que sus principales alternativas: la idea de un contrato social, la idea de un mercado abierto en el que los operadores de los ejércitos y los Estados ofrezcan servicios a consumidores dispuestos, la idea de una sociedad de la que las normas compartidas y expectativas generen un tipo de gobierno particular" (1985, p. 169).

Fondo de Tierras, institución clave en la política estatal agraria en el periodo pospaz, aseguró que la distribución estatal de tierra siguiera beneficiando a los grandes propietarios. La venta de tierras con una lógica de mercado fue implementada mediante la reforma agraria y permitió a la élite deshacerse de propiedades indeseables para reinvertir en otras. El otorgamiento de títulos de tierra, por otra parte, derivó rápidamente en una reconcentración de propiedades en áreas adecuadas para el nuevo auge de cultivos de palma africana y caña de azúcar.

Junto con la diversificación de la oligarquía tradicional a través de la inversión en los sectores financieros y de servicio, especialmente (Palencia Prado, 2012; Segovia, 2005), el cambio de propiedad de tierras permitió la adaptación y el fortalecimiento de la élite dentro de la globalización neoliberal. En los lugares donde las comunidades se han resistido a este manejo agrario desfavorable, las fuerzas militares y otras formas de violencia organizada han intervenido para proteger el capital y el poder de las élites militares. El camino de las negociaciones de paz a la extracción militarizada no es muy largo y a través de él se ha llevado a cabo un plan para reafirmar y reconfigurar el poder de las élites a expensas de los campesinos, la población mayoritaria y la democracia. Que esta mayoría ha sido altamente afectada por los cambios posconflictos es corroborado por indicadores socioeconómicos recientes: la cantidad de guatemaltecos viviendo en pobreza creció casi un 5% entre 2000 y 2011, hasta un 15% de guatemaltecos viven ahora en Estados Unidos y las remesas que envían a casa sobrepasan las cifras de los más altos cultivos de exportación (*Prensa Libre*, 2016; Taylor *et al.*, 2016). Es claro que la tierra continúa teniendo una importancia central en relación con el poder y la pobreza en Guatemala y, por ende, debe ser un aspecto central en cualquier intento futuro de abordar la desigualdad y la violencia.

Referencias bibliográficas

AGUILAR-STØEN, M. (2015). Staying the Same: Transnational Elites, Mining and Environmental Governance in Guatemala. En B. Bull y M. Aguilar-Støen (eds.), *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development* (pp. 131-149). Londres: Routledge.

AGUILAR-STØEN, M. (2016). Beyond Transnational Corporations, Food and Biofuels: The Role of Extractivism and Agribusiness in Land Grabbing in Central America. *Forum for Development Studies*, 43(1), pp. 155-175.

AGUILAR-STØEN, M. y Hirsch, C. (2015). Environmental Impact Assessments, Local Power and Self-determination: The Case of Mining and Hydropower Development in Guatemala. *The Extractive Industries and Society*, 2(3), pp. 472-479.

ALONSO-FRADEJAS, A. (2012). Land-Control Grabbing in Guatemala: The Political Economy of Contemporary Agrarian Change. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), pp. 509-528.

ALONSO-FRADEJAS, A. (2015). Anything but a Story Foretold: Multiple Politics of Resistance to the Agrarian Extractivist Project in Guatemala. *Journal of Peasant Studies*, 42(3-4), pp. 489-515.

BATRES, R. (2011). Ocupaciones de fincas: La expresión de la histórica concentración de la tierra en Guatemala. *Enfoque*, 17, pp. 2-27.

BATRES, R. (2012). El gobierno de Otto Pérez Molina, el discurso del cambio y la problemática agraria. *El Observador*, 6(28-29), marzo, pp. 103-104.

BORRAS, S. Jr. (2006). The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies. En P. Rosset, R. Patel y M. Courville (eds.), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform* (pp. 99-128). Oakland: Food First Books.

BRETT, R. (2008). *Social Movements, Indigenous Politics and Democratisation in Guatemala*, 1985-1996. Leiden y Boston: Brill.

BRETT, R. (2016). Guatemala: The Persistence of Genocidal Logic Beyond Mass-killing. En B. Conley-Zilkic (ed.). *How Mass Atrocities End: Studies from Guatemala, Burundi, Indonesia, the Sudans, Bosnia-Herzegovina, and Iraq* (pp. 29-55). Cambridge: Cambridge University Press.

BULL, B. (2014a). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Political and Economic Strategies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

BULL, B. (2014b). Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97, pp. 117-128.

CAMBRANES, J.C. (ed.). (1992). *500 años de lucha por la tierra*, vol. 2. Guatemala: FLACSO.

CENTRO INTERNACIONAL PARA INVESTIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS (CIIDH) y *El Observador*. (2014). *Violencia y seguridad en Guatemala: Un informe de derechos humanos*. Disponible en <http://www.albedrio.org/htm/documentos/InvestigacionviolenciaySeguridad.pdf>.

COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG). (2016). Caso cooptación del Estado. 2 de junio. Disponible en <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=67>.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). (1999). *Guatemala. Memoria del silencio*, vol. 12. Guatemala: UNOPS.

COMITÉ DE UNIDAD CAMPESINA (CUC). (2011a). *Sí hubo violencia y destrucción en el Valle del Polichíc*.

COX, R. W. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press.

CUC. 2011b. *Terror y guerra hacia los pueblos indígenas y campesinos*.

DALE, P. y McLaughlin, J. (1999). *Land Administration*. Oxford: Oxford University Press.

DE LEÓN, L. (2006). Irregularidades en el manejo del Fontierras. *El Periódico*. 27 de febrero.

DEININGER, K. y Binswanger, H. (1999). The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, 14(2), pp. 247-276.

DEONANDAN, K. y Dougherty, M. L. (eds.). (2016). *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nueva York: Routledge.

DOSAL, P. J. (1995). *Power in Transition: The Rise of Guatemala's Industrial Oligarchy, 1871-1994*. Westport y Londres: Praeger.

FONDO DE TIERRAS. (2009a). *Fincas entregadas, 1998-2009*. Fondo de Tierras.

FONDO DE TIERRAS. (2009b). *Identificación y caracterización de la cartera del Fondo de Tierras*. Fondo de Tierras.

GAIA, E. (2010). Mi Familia Progresa: Change and Continuity in Guatemala's Social Policy. *Social Policy Review*, 22, pp. 199-223. Bristol: Policy Press.

GAUSTER, S. e Isakson, S. R. (2007). Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: An Evaluation of Market-Assisted Land Reform in Guatemala. *Third World Quarterly*, 28(8), pp. 1519-1536.

GOBIERNO DE GUATEMALA. (1996). *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*.

GOULD, K. A. (2014). Everyday Expertise: Land Regularization and the Conditions for Land Grabs in Petén, Guatemala. *Environment and Planning*, 46, pp. 2353-2368.

GRAMSCI, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Trad. por Q. Hoare y G. N. Smith. Nueva York: International Publishers.

GRANDIN, G. (2011). *The Last Colonial Massacre: Latin America in the Cold War*, 2a ed. Chicago: University of Chicago Press.

GRANOVSKY-LARSEN, S. (2013). Between the Bullet and the Bank: Agrarian Conflict and Access to Land in Neoliberal Guatemala. *Journal of Peasant Studies*, 40(2), pp. 325-350.

GRANOVSKY-LARSEN, S. (2015). *Within and Against the Market: The Guatemalan Campesino Movement Under Neoliberal Peace*. Disertación doctoral en Ciencia Polítida, Toronto: York University.

GRANOVSKY-LARSEN, S. (2017). The Guatemalan Campesino Movement and the Post-conflict Neoliberal State. *Latin American Perspectives*, 44(5).

GRAY, D. P. (2014). *Affidavit of Donald Paul Gray. Supreme Court of British Columbia case No. S-144726, between Adolfo Agustín García, Luis Fernando García Monroy, Erick Fernando Castill Pérez, Artemio Humberto Castill Herrera, Wilmer Francisco Pérez Martínez, Noé Aguilar Castill, and Misael Eberto Martínez Sasvin, Plaintiffs and Tahoe Resources Inc., Defendant.*

GUDYNAS, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del Desarrollo*, 18, pp. 1-18.

GUTIÉRREZ, E. (2016). Guatemala fuera de control: La CICIG y la lucha contra la impunidad. *Nueva Sociedad*, 263, pp. 81-95.

HANDY, J. (1994). *Revolution in the Countryside: Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala*, 1944-1954. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

HERNÁNDEZ, O J. (2014). La oposición a la minería, la nueva amenaza a la seguridad nacional. *Plaza Pública*, 16 de julio. Disponible en <https://www.plazapublica. com. gt/La%20oposici%C3%B3n%20a%20la%20miner%C3%ADa,%20la%20 nueva%20 amenaza%20a%20la%20seguridad%20nacional>.

HERNÁNDEZ, O. J. (2013). Fontierras: Arrendamientos en lugar de créditos para favorecer a los mismos. *Plaza Pública*, 15 de julio. Disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/fontierras-arrendamientos-en-lugar-de-creditos-para-favorecer-los-mismos>.

HERNÁNDEZ, O. J. (2016). El clan Mendoza Matta: El agro según el crimen organizado. *Plaza Pública*, 22 de abril. Disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/con-tent/el-clan-mendoza-matta-el-agro-segun-el-crimen-organizado>.

HURTADO PAZ y Paz, L. (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: el caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. Guatemala: FyG Editores.

HURTADO, L. (2008). *Plantations for Agro Fuels and Loss of Lands for the Production of Food in Guatemala*. Guatemala: ActionAid.

INE. (2008). *Encuesta nacional agropecuaria*. Guatemala: INE.

INFORPRESS CENTROAMERICANA. (2006). *Fondo de Tierras: Entre la crisis y el abandono*. 30 de junio.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). (2004). *IV Censo nacional agropecuario*. Guatemala: INE.

JONAS, S. (2000). *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder: Westview Press.

KADING, T. W. (1999). The Guatemalan Military and the Economics of la Violencia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 24(47), pp. 57-91.

KNOWLTON, A. (2017). Q'eqchi' Mayas and the Myth of 'Postconflict' Guatemala. *Latin American Perspectives*, 44(4).

LAPLANTE, J. P., y Nolin, C. (2014). Consultas and Socially Responsible Investing in Guatemala: A Case Study Examining Maya Perspectives on the Indigenous Right to Free, Prior, and Informed Consent. *Society and Natural Resources*, 27(3), pp. 231-248.

MARTÍNEZ PELÁEZ, S. (2009). *La Patria del Criollo. An Interpretation of Colonial Guatemala*. Trad. S. M. Neve y W. G. Lovell. Durham y Londres: Duke University Press.

MCALLISTER, C., y Nelson, D. M. (2013). *War by Other Means: Aftermath in Post-genocide Guatemala*. Durham: Duke University Press.

MCCLEARY, R. M. (1999). *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*. Gainesville: University Press of Florida.

MCCREERY, D. (1994). *Rural Guatemala*, 1760-1940. Stanford: Stanford University Press.

MCNALLY, D. (2011). *Global Slump: The Economics and Politics of Crisis and Resistance*. Oakland: PM Press.

MIETHBAUER, T. (2005). Reporte final de la consultoría para el Banco Mundial. Proyecto Apoyo al Fondo de Tierras (PAFT, BIRF 4432-GU). World Bank.

MILIAN, B. y Grandia, L. (2013). *Inheriting Inequality: Land Administration and Agrarian Structure in Petén, Guatemala*. Washington, DC: Annual World Bank Conference on Land and Poverty.

NETWORK IN SOLIDARITY WITH THE PEOPLE OF GUATEMALA (NISGUA). (2015). *Shooting Attack in Mataquescuintla, Jalapa, Against Opponents of Tahoe Resources' Escobal Mine*. 2 de noviembre. Disponible en <http://nisgua.org/shooting-attack-in-mataques- cuintla-jalapa-against-opponents-of-tahoe-resources-escobal-mine/>.

NORTH, L. L., y Young, L. (2013). Generating Rights for Communities Harmed by Mining: Legal and Other Action. *Canadian Journal of Development Studies*, 34(1), pp. 96-110.

OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA (ODHA). (1998). *Guatemala: Nunca más*, vol. 4. Guatemala: ODHA.

PALENCIA PRADO, M. (2012). Élites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca. Washington, DC: American University. Disponible en <https://www. american.edu/clals/upload/Palencia_Elites_Ejes_Acumulaci%C3%B3n_Guate.pdf>.

PALEY, D. (2015). Drug War as Neoliberal Trojan Horse. *Latin American Perspectives*, 42(5), pp. 109-132.

PALMA MURGA, G. (1997). Promised the Earth: Agrarian Reform in the Socio-economic Agreement. *Accord: An International Review of Peace Initiatives*, 2, pp. 74-80.

PEACOCK, S. C., y Beltrán, A. (2003). *Hidden Powers in Post-conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*. Washington, DC: Washington Office on Latin America.

PEDERSEN, A. (2014). Landscapes of Resistance: Community Opposition to Canadian Mining Operations in Guatemala. *Journal of Latin American Geography*, 13(1), pp. 187-214.

PEDRONI, G. (1992). Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política. En J. C. Cambranes (ed.), *500 Años de lucha por la tierra en Guatemala*, vol. 2 (pp. 39-72). Guatemala: FLACSO.

PLATAFORMA AGRARIA. (2010). La trampa del Fondo de Tierras. *Albedrío*, 23.

PRENSA LIBRE. (2016). Pobreza se incrementó en el país, según informe del PNUD. *Prensa Libre*. 1 de agosto. Disponible en <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/estudio-detalla-que-en-guatemala-hay-mas-pobreza>.

ROBINSON, W. I. (2003). *Transnational Conflicts: Central America, Social Change, and Globalization*. Londres: Verso.

ROBINSON, W. I. (2008). *Latin America and Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SANDOVAL VILLEDA, L. (1992). El problema agrario guatemalteco: Evolución y opciones. En J. C. Cambranes (ed.), *500 Años de lucha por la tierra en Guatemala*, vol. 2 (pp. 211-262). Guatemala: FLACSO.

SCHEDLER, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.

SCHIRMER, J. (1998). *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

SCHNEIDER, P. R., Maul, H., y Membreño, L. M. (1989). *El mito de la reforma agraria: 40 años de experimentación en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

SEGOVIA, A. (2004). Centroamérica después del café. El fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2(1), pp. 5-38.

SEGOVIA, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

SHORT, N. (2007). *The International Politics of Post-conflict Reconstruction in Guatemala*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

SMITH, C. A. (ed.). (1990). *Guatemalan Indians and the State, 1540-1988*. Austin: University of Texas Press.

SOLANO, L. (2005). *Guatemala: Petróleo y minería en las entrañas del poder*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

SOLANO, L. (2011). Valle del Polochic: El poder de dos familias. *Enfoque*, 16, pp. 2-26.

SOLANO, L. (2015). Under Siege: Peaceful Resistance to Tahoe Resources and Militarization in Guatemala. *International Platform Against Impunity in Guatemala, MiningWatch Canada, and Network in Solidarity with the People of Guatemala*. Disponible en <http://miningwatch.ca/sites/default/files/solano-undersei- gereport2015-11-10.pdf>.

SOLANO, L. (2016). De narcotráfico, agronegocios y la justicia para campesinos despojados. *El Observador Informe Especial*. 18 de abril. Disponible en <https://cmiguate.org/ de-narcotrafico-agronegocios-y-la-justicia-para-campesinos-despojados/>.

SOLANO, L., y Solís, F. (2011). La palma africana: Agronegocio que se expande. *El Observador*, 28-29, pp. 18-38.

SOLÍS, F. (2011). Los desalojos y el ingenio Chabil Utzaj. *El Observador*, 28-29, pp. 22-27.

TAYLOR, M. J., Aguilar-Støen, M., Castellanos Michelle, E.. Morgan-Taylor, J. y Gerkin, K. (2016). International Migration, Land Use Change and the Environment in Ixcán, Guatemala. *Land Use Policy*, 54, pp. 290-301.

TILLY, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En T. Skocpol, P. B. Evans, y D. Rueschemeyer (eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 169-186). Cambridge: Cambridge University Press.

TILLY, C. (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.

TORRES-RIVAS, E. (2012). The Limits of Peace and Democracy in Guatemala. En C. J. Arnson (ed.), *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (pp. 107-137). Stanford: Stanford University Press.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). (1982). *Land and Labor in Guatemala: An Assessment*. USAID.

WELD, K. (2014). *Paper Cadavers: The Archives of Dictatorship in Guatemala*. Durham: Duke University Press.

WOLF, S. (2009). Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Post-war El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), pp. 429-465.

Las decisiones del Estado a favor del gran capital:
El problema agrario en Colombia desde inicios del siglo XX hasta inicios del siglo XXI

Sandra Polo Buitrago

El tratamiento del problema agrario: referentes históricos

Conceptualización

Inicialmente, es necesario aclarar algunos términos. En primer lugar, cuando hago referencia al problema agrario, este cobija dos cuestiones: la primera, el acaparamiento de tierras en manos de unos pocos propietarios, lo que impide el acceso de la gran mayoría del campesinado a la propiedad rural para su explotación económica; la segunda, los conflictos que se desenvuelven permanentemente por las vías de hecho y de derecho, y que derivan en violencia a partir del intento de los pequeños campesinos por recuperar el acceso a la propiedad rural y explotar dicha propiedad. Si analizamos el caso colombiano, podremos notar que ha sido muy fuerte la tendencia a la concentración de la propiedad privada de la tierra por las vías de hecho y de derecho, evitando un acceso democrático a su uso y explotación.

En segundo lugar, entiendo por "oligarquía terrateniente" una capa social descendiente de las castas criollas coloniales americanas y que conserva hoy similitudes con aquellas (poseedores de tierras y de una serie de privilegios como cargos públicos y educación, por ejemplo). Además, los miembros de esta capa son conscientes de pertenecer a la clase que no solo dirige la política, sino que administra la economía, dirige la sociedad e impone un proyecto de futuro a los grupos y clases subalternos. A los grupos de familias oligárquicas los encontramos asociados a ciertos apellidos y, en el caso colombiano, aún hoy en día, sus descendientes —si bien ocurren relevos generacionales— se mantienen dentro de un mismo círculo de familias que forman las clases dominantes. Para estas clases ha sido muy importante el dominio del latifundio, no solo para poner la tierra a producir, sino para impedir que el excedente demográfico, resultante del aumento de la población, se apropie de los factores productivos. Además, la apropiación de la tierra, que no es más que expansión del latifundio, ha sido favorecida tanto por las exportaciones como por las ordenanzas gubernamentales (Carmagnani, 1984, p. 24). El latifundio ha actuado como elemento de control social y político so-

bre el excedente demográfico, regulando a la vez su pleno ejercicio del poder político, social y económico.

Lo que me propongo en este escrito es, por tanto, detectar de qué manera se han organizado dispositivos por parte de las oligarquías colombianas para hacer posible el acaparamiento de la propiedad rural. También me propongo mostrar cómo estos dispositivos se reproducen, en líneas generales, como una especie de constante histórica en distintos procesos en los que el Estado ha tenido que enfrentarse al problema agrario. Esto amerita, entonces, una breve referencia histórica para determinar cómo se han construido dichos dispositivos a través de la historia de Colombia. De otro lado, es necesario aclarar que, para efectos de esta investigación, he encontrado que el Estado, lejos de ser una parte neutral en el conflicto entre grandes propietarios (terratenientes) y pequeños campesinos (generalmente colonos) es —por ser un Estado oligárquico— una parte involucrada a favor de los grandes propietarios, lo cual ha llevado a que, lejos de solucionar el conflicto, termine empeorándolo con sus decisiones, en detrimento de las condiciones de la mayoría de la población campesina minifundista.

Los baldíos y su ocupación: un problema de Estado

Retomo aquí un planteamiento que hizo Catherine Le Grand en su texto "Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950", donde muestra, en líneas generales, los tipos de alternativas que crearon las oligarquías colombianas a fin de dar solución al conflicto por la tierra, entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX. La estructura del conflicto, en Le Grand, se puede sintetizar de la siguiente manera: a mediados del siglo XIX, gran parte de las tierras, en Colombia, eran baldías; según datos de Agustín Codazzi, aproximadamente el 75% del territorio colombiano eran baldíos sobre los que nadie reclamaba derechos de propiedad; es decir, eran las llamadas zonas de frontera no explotadas; geográficamente, estas tierras estaban ubicadas principalmente en las tierras bajas de la Costa Caribe, los llanos de la parte oriental del país y las selvas amazónicas del sur (Le Grand, 1988, p. 21); aun hoy, esto es cierto por lo menos para las dos últimas zonas mencionadas.

Esto trajo como resultado una apropiación de baldíos que se hizo de manera desordenada, es decir, sin un programa previo de enajenación

de los mismos por parte del Estado. En esta apropiación se involucraron terratenientes y pequeños campesinos colonos que, al ser expulsados de los circuitos económicos, ocupaban tierras vacías, es decir baldías, pero lo hacían de manera informal, sin dar gran importancia a la legalización de los títulos. El mismo proceder siguieron algunos terratenientes latifundistas que apropiaron la tierra delimitándola por mojones naturales: un cruce de un arroyo, un árbol, piedras, lomas, etc.; los terratenientes lo hicieron así básicamente porque la posesión informal e ilegal era un recurso más fácil y menos oneroso que la legalización.

Para Le Grand (1988, p. 25), "el resultado es que pocas eran las personas que supieran exactamente cuánta tierra poseían o cuáles eran sus verdaderos linderos, lo que tampoco importaba mucho" en el sentido de que no existía la necesidad de poseer y explotar las mismas tierras. Pero el problema no era solo de los particulares, también lo era del Estado, continúa Le Grand: "El gobierno colombiano no estaba mejor informado. Carecía de un registro de las concesiones otorgadas en el periodo colonial y de datos exactos sobre la extensión del dominio público" (Le Grand, 1988, p. 25). Esta situación duraría sin problemas hasta la década de 1870, pero, con la expansión de la economía exportadora, desde finales del siglo XIX inició la presión sobre el uso y la distribución de la propiedad, lo que se hizo más fuerte en el caso particular de las zonas donde se podía cultivar café y banano, es decir, las tierras templadas y calientes que comenzaron a ser ocupadas por colonos y, más tarde, disputadas a estos por los terratenientes. Podría argumentarse hasta allí que fue la lógica del mercado mundial la que impuso un desarrollo particular al campo colombiano. Afirma, pues, Le Grand:

> Así, durante el periodo de crecimiento exportador la intensificación de la producción comercial se produjo fundamentalmente en tierras de altura media y baja en el occidente del país y en la costa atlántica, sectores constituidos en gran parte por baldíos. Esta incorporación de las zonas de frontera a la economía nacional fue uno de los aspectos más importantes del cambio que se produjo en el campo colombiano a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Hombres y recursos se dirigieron a las regiones fronterizas. Si bien tales individuos respondían a incentivos económicos ofrecidos en última instancia por el sistema de mercado mundial, la política de tierras del gobierno colombiano desempeñó un papel muy impor-

> tante en la definición de las oportunidades y actividades económicas de los grupos participantes (1988, p. 28).

Le Grand se refiere, luego, al papel del gobierno como un actor que coadyuva al desarrollo de las actividades económicas del campo colombiano, tomando decisiones que van a aumentar los incentivos en el marco de un modelo impuesto por el mercado mundial; la materialización de este papel se ve en la llamada política de tierras.

Hablando específicamente, a finales del siglo XIX —inicios del periodo de la hegemonía conservadora, bajo el régimen político de la Regeneración—, el Estado produjo una política de baldíos que promovía la explotación económica de las áreas de frontera por medio de concesiones gratuitas; así, por ejemplo, en la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, otorgaba tierras a quien cultivara café u otra especie de cultivos perennes, adicionándole otra porción de tierra adyacente de igual tamaño para uso ganadero. Así mismo, los tenedores de tierra que cultivaran en los baldíos serían tenidos como poseedores de buena fe y, en caso de que fuesen desposeídos en juicio ordinario, serían indemnizados; además, se fijó el límite de la propiedad en 5 000 hectáreas.[1] Todo esto apunta a que el Estado, con sus políticas, incentivó el desarrollo del campo con una orientación clara a cultivos para la exportación y para la ganadería, según quienes tuvieran la capacidad económica de explotar tierras para tales efectos. Esta situación decimonona adquiere una segunda expresión en el caso de la contemporánea Ley de ZIDRES[2] que explicaré más adelante.

Por lo pronto, hasta aquí me parece importante el aporte de Le Grand sobre el desarrollo del campo colombiano, cuya hipótesis es que, dada la existencia de gran cantidad de baldíos, más la presión de la economía exportadora, se sucedió un esquema de oportunidades por parte del Estado para fijar una nueva política de tierras. Secuencia esta que, sin duda, es consistente para explicar el fenómeno de la ocupación de baldíos desde mediados del siglo XIX. El Estado allí aparece bajo su forma

[1] Ley 48 de 1882. *Diario Oficial*, 5457, 31 de agosto de 1882.

[2] ZIDRES es el acrónimo de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, que es el nombre que el Estado les dará a las tierras que se dediquen a la gran producción agraria con miras al mercado internacional. Ley 1776 de 2016, art. 1.

típicamente liberal: Estado mediador que impulsa el mercado generando oportunidades de desarrollo económico para el nacimiento de una economía exportadora capitalista. Pero tal apariencia es solo eso, apariencia, porque este argumento liberal no nos permite entender por qué el Estado asume un modelo que sirve a la economía exportadora.

La mencionada secuencia (baldíos, presión externa, modelo agrario) puede ser complementada con la interpretación que del tema agrario hizo Jesús Antonio Bejarano, quien en su libro *Economía y poder* reconoció que es el ascenso de las élites cafeteras y su entronización en el Estado lo que dio lugar no solo a la adopción de legislaciones sobre baldíos, sino al modelo de desarrollo del campo impulsado por la llamada Hegemonía Conservadora.[3] Para Bejarano, la política estatal está en directa correlación con la llegada al poder de un sector económico que él llama "élites cafeteras". Así las cosas, la Hegemonía Conservadora impuso un pacto bipartidista, en especial después de la Guerra de los Mil Días, con un dominio del Ejecutivo central por parte del partido conservador que no significó, ni mucho menos, la salida de las élites liberales del poder estatal; por el contrario, se trataba de una hegemonía de intereses políticos bipartidistas con unas élites que se integraban de manera definitiva y estable al mercado internacional, es decir, a la exportación de café principalmente (Bejarano, 2011, p. 449).

Bejarano nos recuerda cómo la expansión del cultivo del café, por ejemplo, se concentró en sus inicios en los departamentos liberales (Santander y Cundinamarca), pero una vez expandido el cultivo se trasladó hacia el occidente del país, en un departamento predominantemente conservador, Antioquia, lo que hizo que la estabilidad política de la Colombia de inicios de siglo XX fuera una necesidad de las élites de los dos partidos tradicionales, lo que se logró en el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) (Bejarano, 2011, p. 449). Por esto, la política agraria de Reyes se centró en el estímulo a las exportaciones de café[4] y otros productos

[3] Al emplear el término "conservador" hacemos referencia a la nominación de un partido que se hizo con el Poder Ejecutivo a finales del siglo XIX y que lo conservó hasta la década de 1930. Pero el nombre "conservador" no se refiere a su política de tierras en función de la exportación, la cual siguió una tendencia claramente liberal.

[4] Un estímulo directo a la exportación del café provino del decreto 832 del 20 de julio de 1907, en el que se concedieron subvenciones a los exportadores de café (Bejarano, 2011, p. 457).

agrícolas, además de hacer una defensa, a través de aranceles, de la agricultura que se producía para el mercado interno (Bejarano, 2011, p. 457). Pero no solo dominaría una élite cafetera, también lo hizo la élite concentrada en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que hasta 1927 trabajó al unísono con la Federación Nacional de Cafeteros; incluso, los miembros de la SAC fueron, también, exportadores de café que accedieron al poder político a inicios del siglo XX, ocupando directamente cargos públicos entre 1900 y 1927. Aquí es necesario recordar que, de los miembros de la SAC, tres fueron presidentes de la República en distintos periodos; tres fueron, además, ministros del despacho; cuatro, ministros de Agricultura; tres, ministros de Hacienda; dos, ministros de Instrucción Pública; dos, ministros de Obras Públicas; uno, ministro del Tesoro y, otro, ministro de Guerra; 16 fueron miembros de la Cámara de Representantes y seis, miembros del Senado (Bejarano, 2011, p. 469). Es imposible, pues, no suponer que la influencia política de los miembros de la SAC determinó de forma directa muchas de las decisiones que se tomaron en materia de política agraria durante la Hegemonía Conservadora. Para demostrarlo, Bejarano tomó como ejemplo el Congreso Nacional de Agricultura de 1911, pues ahí se trazaron varias de las directrices que el gobierno desarrolló en materia de agricultura durante toda la Hegemonía, entre ellas: la creación del Ministerio de Agricultura; la solicitud de un empréstito para la creación de Bancos Agrícolas de Fomento, que se realizó cuando se creó el Banco de Crédito Territorial en 1923; las rebajas en los derechos de importación de artículos que interesaban al fomento de la agricultura —que se hicieron realidad en el decreto 952 de 1913 por el cual se fijaron aranceles para algunos artículos—; igualmente, se hizo una ley para el establecimiento de las *packing houses* que fue votada y aprobada en 1915. En palabras de Bejarano (2011, p. 477): "No cabe duda que el Congreso de Agricultura Nacional en 1911 definió las directrices principales de la política agrícola".

Lo que pretendo señalar hasta acá es que la combinación de las descripciones hechas por Le Grand, con las explicaciones de Bejarano sobre la Hegemonía Conservadora, abren la posibilidad de integrar un esquema explicativo de tres momentos que llevaría el siguiente orden:

a. existencia de gran cantidad de baldíos;

b. presión de la economía exportadora;

c. lucro de unas élites nacionales que se integran al Estado y generan una política de tierras.

Allí desaparece la idea de los teóricos liberales de que la política agraria del Estado puede ser independiente de los intereses de terratenientes oligárquicos. Lo interesante de este argumento es la consecuencia que se deriva: que la política estatal en materia agrícola presupone como norma de orientación los intereses de las élites terratenientes entronizadas en el Estado colombiano.

Si analizamos las formas de acción estatal, existirán entonces dos obligaciones: revisar el papel de las élites económicas que lideran la explotación de la tierra en Colombia y, a la luz de esto, revisar también los tipos de solución dominantes en la resolución del conflicto agrario en Colombia. El llamado problema agrario en Colombia ha consistido en plantear y resolver cuántas tierras baldías existen y la forma como debe legalizarse su ocupación, pues —como lo he explicado ya— la ocupación *de facto* se ha dado por parte de terratenientes y campesinos colonos; pero la pregunta es quién tiene más derecho si ambos son reclamantes de buena fe, ya sea que estén explotando la tierra (colonos) o que no lo estén haciendo (como suele ocurrir con los terratenientes).

El problema de la asignación de la tierra baldía, como un problema a resolver por parte del Estado, emergió en la década de 1920; fue, en su momento, el ministro de Industrias, Francisco José Chaux, quien advirtió la existencia de predios muy grandes sin explotar y a menudo consolidados ilegalmente. Por otro lado, la Oficina General del Trabajo con respecto al problema de la tierra declaraba que el movimiento social era mucho más rápido que el movimiento jurídico del asunto. Se produjeron así las primeras consecuencias: penetración de campesinos a tierras ilimitadas e incultas que los terratenientes sostenían que eran suyas; esas consecuencias eran generalmente el enfrentamiento violento (Le Grand, 1988, p. 186). El trasfondo de esto era la invasión en tierras de fronteras por parte de los campesinos, por supuesto, sin título legal. Si se sigue la lógica de esto, la solución hubiese sido legalizar la tierra a quienes la trabajaban; al menos esa era la solución a la luz de la Ley 48 de 1882, que —como ya se dijo— premiaba con más tierra a quienes la estuvieran explotando. Pero el Estado comenzó a dudar de la aplicación de esta Ley, y comenzó a dudar en el momento en que esto perjudicaba a los terratenientes poseedores de latifundios improductivos que, si bien

reclamaban la tierra baldía como suya, no la estaban explotando. Un conocedor del problema de la tierra en Colombia, Orlando Fals Borda, sostenía que la hacienda, gran latifundista improductiva, era la forma fundamental de la propiedad rural en Colombia, la cual determinó buena parte de la estructura legal que se hizo para reglamentar la propiedad y el trabajo en el país.

Según Fals Borda, la hacienda fue la estructura económica y social dominante en el caso de Colombia desde el siglo XVIII, la cual cambió hasta llegar a su forma capitalista. La hacienda fue la primera forma de enajenación de la tierra desde la época colonial y, en adelante, ha sido la estructura que liga la propiedad y la mano de obra, arrastrándolas en torno suyo, a través de varias formas que han implicado el sometimiento de la mano de obra y la pequeña propiedad a la gran propiedad concentrada en los hacendados; este poder hacendatario se ha expresado en la oficialización de las relaciones de explotación desde finales del siglo XIX.[5] Esta oficialización ha llevado, como lo indica Fals Borda, a una reacción: la emigración, como colonos independientes, de los pequeños campesinos que han estado ocupando los baldíos de la nación. Estos colonos fueron perseguidos luego por los hacendados. A partir de esta explicación, Fals Borda hace referencia a la llamada “Ley de los tres pasos” para explicar cómo se aprovechó la colonización en beneficio de la hacienda:

1. el colono tumba monte y hace adecuaciones, habita un tiempo y explota la tierra hasta que esta entra en periodo de descanso, luego va a otra parte;
2. malvende o cede la tierra anterior a un finquero que lo semiexplota;
3. luego pasa a manos de un gran terrateniente o hacendado que se ha consolidado en una región. Esta situación la plantea Fals Borda (1975, p. 40) en el caso de la costa atlántica; es decir que la colonización se desarrolló en función de la gran propiedad.

[5] Decreto 34 de 1908.

Cuando Le Grand describe la situación de los colonos de la cordillera central y el Valle del Cauca encuentra algo similar a la ley de los tres pasos de Fals Borda; ella le llama “colonización espontánea” planteando, además, que la situación jurídica de estos colonos con respecto a la tierra se clarificó solo en el sur de Antioquia, Tolima y Caldas; pero en la mayor parte del país los colonos quedaron en una incertidumbre jurídica (Le Grand, 1988, p. 59). En el caso de la costa atlántica, descrito por Fals Borda, ha sido el Estado manejado por terratenientes el que ha posibilitado la explotación por medio de decretos y ordenanzas (Fals Borda, 1975, p. 44); en los casos analizados por Le Grand, más bien han sido las fuerzas económicas, representadas en los empresarios territoriales, las que han disparado el problema de la apropiación de la tierra (Le Grand, 1988, p. 61).

Pero la ocupación de baldíos no es exclusiva de los colonos. Los empresarios terratenientes también los han ocupado con un agravante: ellos poseían medios y conexiones necesarias para monopolizar regiones baldías mucho más vastas; los terratenientes fueron especuladores dedicados a la caficultura y a la ganadería que amasaban grandes propiedades que, así no fueran a ser cultivadas inmediatamente, se constituían en su capital futuro (Le Grand, 1988, p. 65); luego, tramitaban las concesiones de esos baldíos por el intrincado camino de la burocracia estatal. Quienes pudieron seguir este curso, lo hicieron; quienes no pudieron, por violar el tope legal que en ese entonces estuvo en 5 000 mil hectáreas, idearon otros mecanismos como el de “hombre de paja” o las escrituras falsas (Le Grand, 1988, p. 79). Esto no quiere decir que la usurpación no haya tenido lugar por parte de los grandes terratenientes, ya que podría ser más fácil e incluso más económico usurpar que pedir una concesión; un factor adicional era que usurpando no se traspasaba ningún límite legal de propiedad (Le Grand, 1988, p. 81). En este estado de cosas se perfilaba el conflicto entre colonos, como ocupantes ilegales, y terratenientes hacendados en la misma condición, y serían estos últimos los que, por medio de la fuerza y la corrupción de funcionarios, tuvieron más posibilidades de legalizar su tierra ante un posible conflicto.

Las soluciones al problema agrario

Ahora revisaré cómo el Estado, en distintos momentos en que la contradicción entre colonos y terratenientes se ha hecho evidente, ha “media-

do" en el conflicto prioritariamente a favor de la élite terrateniente o hacendaria —como la llama Fals Borda—, élite que ha tenido posibilidades efectivas de controlar el Estado. Desde el Estado, en reconocimiento de la existencia del conflicto por la ocupación de tierras y teniendo en cuenta que el principal problema va a ser la demostración de la propiedad legal de las mismas por medio de enajenaciones a particulares, se propone la legalización de las tierras a través de varias fórmulas que buscan sanear el conflicto entre terratenientes y colonos.

La primera de esas fórmulas fue la que Le Grand llamó la "solución jurídica", la cual consistió revisar la legalidad de los títulos; de esta manera se abrió la posibilidad de que el Ministerio de Industrias revisara los títulos de las propiedades en disputa y, si se hallaba que eran defectuosos, se procediera a resolver los litigios por medio de los tribunales. Sin embargo, la incapacidad del sistema judicial colombiano para actuar rápida y eficazmente dio como resultado que, aplicando esta normativa, desde 1926 hasta 1935 solo se habían resuelto cinco casos de 48 que habían llegado a los tribunales. En la práctica, lo que sucedió fue que, por las vías de hecho, el conflicto entre terratenientes y colonos se había intensificado. Esto permitió deducir a Le Grand (1988, p. 187) que, si bien esta no fue una solución, sí comenzaba a avizorarse por parte del gobierno la importancia del problema de la apropiación de baldíos de forma ilegal.

La segunda solución fue el programa de parcelación de 1933, que se vio en principio como una propuesta para beneficiar a todas las partes afectadas. Los intereses en juego eran, en primer lugar, los intereses de terratenientes, que acumularon tierras baldías que para ese momento eran ociosas, pero que sirvieron como aval para préstamos bancarios; en segundo lugar, los interesas de los banqueros que no podían perder ante una posible expropiación; y en tercer lugar, los intereses de los colonos que podrían beneficiarse solicitando títulos de propiedad de la tierra que ya estaban explotando, así la estuvieran reclamando como parte de sus linderos los grandes terratenientes. La parcelación consistía en que el gobierno compraba los predios afectados por disputas de propiedad, indemnizando a los terratenientes por los posibles daños, es decir, les pagaban la tierra. Dicho sea de paso, los bancos no perdían, pues con el dinero de la indemnización pagada por el gobierno los terratenientes podían sanear sus deudas con los bancos pagando las hipotecas, e incluso ganar algo más, pues se decía que las indemnizaciones estatales fueron bastante generosas. La tierra que ahora quedaba en manos del

Estado se subdividía entre los ocupantes que efectivamente la trabajaban, es decir, los colonos.

Al principio, esta solución fue eficaz donde se aplicó. Efectivamente, el gobierno compró las haciendas de Dinde y Ortega, en el departamento del Cauca, y en parte del Sumapaz compró 200 000 hectáreas aproximadamente; las subdividió y las tituló a favor de colonos que venían trabajándolas. Más tarde, cuando se prosiguió con la aplicación del programa, el gobierno decidió que, en adelante, los colonos tendrían que pagar la totalidad del valor de los predios entregados por el Estado a raíz del programa de parcelación. La razón era que el Estado carecía de recursos para pagar las indemnizaciones a los terratenientes. Lo grave fue que los precios de los predios eran imposibles de pagar con el jornal que ganaba un campesino colono en la época, así se hicieran pagos a 15 y 20 años; además, el gobierno prometía entregar el título, pero solo después de pagar la propiedad en su totalidad. Los colonos comenzaron a protestar alegando, no sin razón, que mal harían en pagar una tierra que pertenecía a los baldíos de la nación, pues la mayoría de los títulos que tenían los terratenientes eran de dudoso origen. Como lo reconocería más tarde el jefe de la Oficina General del Trabajo, esta solución en realidad no era suficiente para dar fin a la cuestión agraria a nivel nacional. Las formas de protesta usadas por el campesinado fueron, primordialmente, quedarse en la tierra y negarse a pagarla, lo cual agudizó el conflicto, pues se comenzó a utilizar la fuerza del Estado para sacarlos (Le Grand, 1988, p. 193).

La última alternativa fue la legislativa; básicamente me refiero a la Ley 200 de 1936, llamada Ley de Reforma Agraria, que se hizo bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Dicha Ley volvía a la idea de que el problema fundamental era la falta de claridad en la titulación de tierras y esto fue lo que se propuso solucionar. Pero existían dos opciones: revisar los títulos y revertir la tierra de dudosa titulación al Estado o legalizar la propiedad bajo criterios fijados por el Estado. Se optó por esta última, ya que los terratenientes ganaron terreno en la política nacional. Así, se puede decir que la Ley era para legalizar predios, e ideó varias formas de hacerlo: la primera fueron los títulos originales, ya fuera de carácter republicano o colonial (Le Grand, 1988, p. 198); la segunda, reducir la prescripción adquisitiva a cinco años, bajo el criterio de función social de la tierra, es decir, quien la pusiera a producir por un periodo de cinco años podría reclamarla como suya, teniendo en cuenta que la tierra se

había ocupado de buena fe; la tercera presumía el derecho de propiedad a favor del propietario y no del Estado, por tanto, la demanda de título original se aplicaba solo a aquel propietario que tuviera tierras en algún conflicto; bastaba, entonces, exhibir una cadena de traspasos de tierras por 30 años para que se otorgara la propiedad (Le Grand, 1988, p. 204). Igualmente, frente a la colonización, la Ley planteó detenerla desde 1934 en adelante; es decir, ya no se podrían ocupar más baldíos y quienes los ocuparan y se opusieran al desalojo podrían ser encarcelados por 60 días. Esto garantizaba la aceptación de un sistema de tenencia de tierra basada en la gran propiedad.

Estas tres soluciones nos muestran unas constantes en la lógica de la acción estatal frente al problema agrario que se pueden resumir así:

1. La solución jurídica aporta dilación en los procesos, lo cual tiene dos consecuencias:
   a. mantiene el estado de conflictividad inalterable; y
   b. beneficia a quienes tienen acceso privilegiado a la ley, que son predominantemente los actores que tienen el control político y social a nivel regional.

2. La ley de parcelación buscaba ayudar a terratenientes y banqueros a solventar sus dificultades económicas por haber adquirido y negociado predios con títulos fraudulentos; el gobierno decidió en su favor al indemnizarlos y al poner a pagar a los colonos los altos costos que para el erario público significaba la entrega de tierras.

3. En la ley 200 de 1936, básicamente, el Estado establecía las estrategias para detener la colonización y legalizar los títulos a favor de los grandes terratenientes. De hecho, para impedir la aplicación del término de cinco años de explotación de la tierra por parte de los colonos, los hacendados optaron por expulsarlos y desarrollar la expansión de la ganadería. Se podría decir, por tanto, que lo que se dio fue una agudización del conflicto con un agravante: déficit de la producción agraria a favor de la ganadería, actividad preferida por los hacendados a fin de evitar las ocupaciones de colonos en tierras ociosas.

La dilación en los procesos a favor de los gamonales regionales, la solvencia a banqueros y terratenientes poniendo a pagar al campesino colono y la legalización de los títulos a favor de terratenientes en desme-

dro de los colonos son medidas que hacen aparecer una constante: en el conflicto entre gran propiedad y campesinado, el Estado obra a favor de la gran propiedad.

La condición necesaria para el conflicto agrario es la existencia de baldíos. Ahora bien, esta condición requiere otra suplementaria que es la ocupación de esos baldíos por dos grupos con claros intereses opuestos (terratenientes cuyo interés es la expansión de sus propiedades y colonos cuyo interés es la sobrevivencia con base en la explotación de la tierra). De esos dos grupos, son los terratenientes los que controlan al Estado; por tanto, las soluciones planteadas benefician a los terratenientes. Este principio que he extraído de ejemplos y estudios del siglo XX continúa vigente para la situación actual del problema agrario, cosa que se evidencia en la ley de ZIDRES, la cual analizo a continuación.

La ley de ZIDRES en el contexto de la lógica estatal

Retomando los planteamientos hasta ahora expuestos, se puede sostener que el Estado, de distintas maneras, ha obrado en beneficio de la gran propiedad y su acumulación; y que las soluciones que dio en la década de 1930 al problema agrario se repiten con rasgos similares en la actualidad, sin desconocer, por supuesto, que estas soluciones han sido creadoras de mayor desigualdad y han tendido a repetir fórmulas que terminan concentrando la propiedad en perjuicio de los intereses de los pequeños propietarios campesinos. Para demostrar esta tesis, revisaré la actual Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (en adelante, Ley de ZIDRES), sancionada como la Ley 1776 del 29 de enero de 2016.

La Ley de ZIDRES es una Ley sobre baldíos, lo cual implica, entre otras cosas, que no se propone modificar las estructuras de gran propiedad, pues, como tal, dicha Ley abre la perspectiva de asignar tierras que se encuentran categorizadas como baldías, es decir, tierras donde el dominio es ejercido por el Estado colombiano. Por lo tanto, las tierras que han sido ya concentradas históricamente no son materia de las acciones estatales en la nueva Ley, lo cual obra en beneficio de sus actuales acaparadores.[6]

[6] Esto debe tenerse en cuenta, ya que el último informe del Censo Nacional Agropecuario, efectuado por

En cuanto a los baldíos, según el marco jurídico actual —en la Ley 160 de 1994 y en la Sentencia No. C-595/95—, son definidos como bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias de la Ley. Dichas exigencias son: ser pequeño campesino, mujer campesina jefe de hogar o una fundación y asociación sin ánimo de lucro que preste un servicio público, es decir, cuyas actividades hayan sido declaradas por la Ley como de utilidad pública e interés social.[7] La adjudicación para los casos de personas naturales se hace bajo la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (en adelante, UAF), que son definidas como la forma básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuva a la formación de su patrimonio.[8]

Así mismo, la Ley 160 de 1994 explica que, en cada región, según sus condiciones, se establece un tamaño distinto para las UAF[9] y, además, se prohíbe acumularlas.[10] Este marco jurídico, que beneficia como adjudicatarios de los baldíos a los pequeños campesinos o mujeres cabezas de hogar, es lo que se intenta atacar con la Ley de ZIDRES, ya que esta pretende permitir el acaparamiento de las UAF a través de nuevas figuras jurídicas. El procedimiento sería el siguiente: ceder baldíos de la nación para la explotación rural a los campesinos, quienes aparecerán como sus legítimos dueños, pero estos campesinos deben arrendar la tierra para ponerla a producir a través de un proyecto productivo que será presentado ante el Ministerio de Agricultura. El mencionado proyecto será

el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, arrojó cifras significativas en cuanto al índice de concentración de la tierra. El índice de Gini rural, que mide la desigualdad, pasó de 0.74 a 0.88, asociado esto a la captura de grupos de interés en territorios como Córdoba, Caquetá, Antioquia y Valle; en la actualidad el 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, de los cuales el 3.6% tiene el 30% de la tierra. Además, se calcula que 6.6 millones de hectáreas fueron despojadas mediante la violencia en las últimas décadas y que un 18% de los propietarios no tiene formalizados sus títulos de propiedad, sin contar con la informalidad entre los pequeños productores, que supera el 40%. Así mismo, del 68% de los predios registrados en catastro y clasificados en pequeña propiedad, tan solo el 3.6% corresponden a la superficie productiva total del país. Es decir que el problema de la concentración no se ataca con las políticas de baldíos.

[7] Artículo 68, Ley 160 de 1994.

[8] Artículo 38, Ley 160 de 1994.

[9] Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996.

[10] Artículo 40, numeral 5, Ley 160 de 1994.

juzgado bajo los criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia tecnológica y vinculación de capital rural. La pregunta obvia es: ¿qué pequeño campesino está en posibilidad de presentar un proyecto bajo estos criterios? La respuesta es igualmente obvia: ninguno; estos proyectos solo podrán hacerlos los grandes empresarios.

De hecho, así lo admite el mismo presidente Juan Manuel Santos, quien en la presentación pública de la Ley de ZIDRES, el 29 de enero de 2016 en Orocué (Casanare), invitó a dos gestores que explicaron cómo funcionará la Ley, en la realidad, bajo la modalidad de proyectos productivos. Estos gestores son el empresario argentino Gustavo Grobocopatel —cabeza visible del grupo Los Grobo, que cultiva un millón de hectáreas de soja en Argentina— y Jaime Liévano —presidente del grupo Aliar, que cultiva maíz en la hacienda La Fazenda en Puerto Gaitán—; ambos inversores son la evidencia más clara de quiénes están interesados en —y, de hecho, pueden— sostener proyectos productivos en la altillanura y cómo funcionarán dichos proyectos de asociación con los campesinos.

En este caso, hay que decir que la propiedad de la tierra —al menos no directamente y de manera inmediata— ya no es un problema, pues casi que el compromiso es que los campesinos trabajen en una tierra que sea o será suya a futuro;[11] así queda legitimado otro mecanismo de apropiación denominado "modalidades contractuales no traslaticias de dominio", que no son sino formas de contratación donde el dueño de la tierra puede ser el campesino, pero el usufructuario y explotador de la misma es una empresa o grupo asociado, con un proyecto productivo desarrollado en un territorio declarado como ZIDRES. Lo mismo sucede con aquellos campesinos que ocupan baldíos, pero que a la fecha no cuentan con el título; ellos podrán vincularse a los proyectos asociativos o celebrar "contratos de derecho real de superficie", es decir, conceder a un superficiario el pleno goce de la propiedad, así no sea claramente suya, para lo cual se celebrará un contrato y, una vez fenecido este, la propiedad podría pasar al Estado.[12] También se pueden celebrar contratos con el Estado bajo la modalidad contractual no traslaticia de dominio.

[11] Artículo 16, Ley 1776 de 2016.

[12] Artículo 13, Ley 1776 de 2016.

Estos mecanismos de hecho ya operan, según lo explicaba el empresario Jaime Liévano, presidente del grupo Aliar, al portal Verdad Abierta (2013). La figura que ha venido utilizando la empresa es la de comodatario, entregando a quienes figuran como propietarios de la tierra una suma mensual que depende de la productividad de la tierra; el interés de la empresa no es adueñarse de tierras, sino crear un modelo agrícola que pretende mejorar la agricultura para poner la tierra a producir. Este mecanismo, sin embargo, *de facto* permite hacer algo que la Ley 160 prohíbe expresamente: acaparar tierras de UFA, abriendo la posibilidad de que, sin cambiar la Ley 160 de 1994, el acaparamiento sea posible bajo la figura del arrendamiento. El empresario entonces hace el usufructo de la tierra sin interesarse por quién es el propietario; de todas maneras, con la Ley aparece para el propietario la obligación de arrendar la tierra o dedicarla a cultivar el mismo producto que cultiva un gran empresario.[13] Es esta la manera sutil como se logra, por medio de la legislación, que la tierra se ponga en función del gran capital, sin necesidad de cometer ningún delito, sin violar la Ley.

La región que se considera piloto para este experimento es la altillanura, que, según el gobierno, no ha mejorado después de las asignaciones de UAF a pequeños campesinos. Vale la pena indicar, sin embargo, que dicha conclusión dista mucho de ser cierta a la luz de los análisis de estudios académicos, como los elaborados por la Universidad Javeriana, Unillanos, OXFAM y el grupo CRECE: la Unidad Agrícola Familiar no solamente es viable, sino que es más beneficiosa para los campesinos que los megaproyectos agrícolas que se proponen bajo las ZIDRES. Las entidades mencionadas adelantaron una investigación en la que demuestran la viabilidad económica de la agricultura familiar en la altillanura, más exactamente en Puerto López, con el caso de diez familias que han asumido el reto de vivir de lo que cultivan en sus tierras. Según los investigadores, la descalificación del modelo productivo familiar en la altillanura es más un asunto de prejuicio que sostiene que una de las razones de la inviabilidad corresponde a la acidez del suelo y la alta inversión en agroquímicos para poder hacer una adaptación. No obstante, lo cier-

[13] En caso de que haya bajo una ZIDRES predios con destinos productivos distintos al de la ZIDRES, se hará un régimen de transición y acompañamiento para la reconversión productiva. Art. 21, parágrafo 3, Ley 1776 de 2016.

to es que no solo hay producción, sino que esta supera los límites que impone la agroindustria. Entre dichos limites se menciona la tendencia al monocultivo, bien sea de palma, maíz o soja; mas, por el contrario, las familias analizadas en el estudio producen una alta diversidad de productos que pueden dirigir a los mercados locales. En cuanto al rendimiento por hectárea, este oscila entre 36 922 hasta 152 467 pesos al mes, mientras que si los campesinos ingresaran al modelo propuesto por la agroindustria estarían arrendando sus tierras para obtener de ellas una ganancia de 10 000 pesos por hectárea al mes. Todo esto indica que su ingreso a los sistemas agroindustriales propuestos por las ZIDRES redundará en notables pérdidas para los pequeños campesinos e incluso atentará contra el uso productivo del suelo, sacando de él un menor provecho. (Forero *et al.*, 2015, p. 8).

Aquí se pone en evidencia que no son los intereses del campesinado, sino más bien otros, los que han movido al Estado colombiano para tomar la decisión de asumir un modelo de desarrollo agrario sobre la base de la agroindustria, que ataca las UAF y hace un señalamiento sobre ellas como formas inviables de producción rural. Por ello es que el argumento del gobierno nacional de que existen obstáculos de orden técnico —entre ellos el aislamiento respecto de centros urbanos significativos, elevados costos de adaptación productiva, baja densidad de población, altos índices de pobreza, carencia de infraestructura para el transporte y comercialización de productos—[14] resulta baladí, pues en realidad estos factores son fruto, por un lado, del abandono estatal y no de las condiciones naturales de la zonas, y por otro lado, existen ejemplos de cómo grupos de familias han desarrollado formas de producción exitosas sin necesidad de la producción agroindustrial agenciada por inversores nacionales y extranjeros.

Como ya se había mencionado, uno de los gestores del modelo agrario, que justifica la existencia de las ZIDRES, es Gustavo Grobocopatel, presidente del Grupo Los Grobo, quien fue convocado por el gobierno de Juan Manuel Santos y el BID para armar un Plan de Desarrollo Sostenible para la Altillanura. Dicho plan debe posibilitar el cultivo de soja en grandes extensiones de tierra, sobre la base de su arrendamiento, justamente lo

[14] Artículo 1, Objeto de la Ley, Ley 1776 de 2016.

que la Ley propone.[15] Por supuesto, según el informe del departamento técnico del Grupo Los Grobo, se requieren otras mejoras que tienen que ver con la construcción de infraestructura, en especial carreteras, puertos fluviales y toda la infraestructura hospitalaria, educativa y de vivienda que garantice el asentamiento de personal calificado que dinamice la región (cosa que debe hacer, por supuesto, el gobierno colombiano); pero, muy en especial, se necesita un Estado que *por medio de exenciones de impuestos y subsidios* ayude a los empresarios a hacer viables los proyectos productivos,[16] pues es claro que si el gobierno está en contra, el negocio se podría ver seriamente afectado.

Además de Los Grobo, existen otras dos empresas, Cargill y Riopaila, que han sido asesoradas por la firma de abogados Brigard y Urrutia para adquirir tierras en la altillanura —más exactamente en el departamento del Vichada— que fueron concentradas en pocas manos con el fin de producir soja y caña de azúcar. Esto pone en evidencia, en primer lugar, que existe un interés marcado por "poner a producir" las tierras de la altillanura sobre la base de la explotación de grandes extensiones; y, en segundo lugar, como un complemento a esta idea, se demuestra que la figura de la UAF, defendida por la Ley 160 de 1994, resulta altamente inconveniente para estos fines empresariales (Polo Buitrago, 2014).

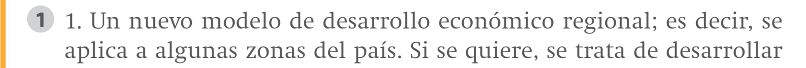
Este análisis nos permite pensar que, aunque existen posibilidades para el modelo de agricultura familiar a través de las UAF en la altillanura, en las decisiones del Estado colombiano se ha privilegiado el interés de la agroindustria sobre las posibilidades reales de la agricultura familiar, esgrimiendo argumentos sobre el uso del suelo que no se sustentan fácilmente a la luz del análisis de los resultados de la agricultura familiar. Y en su papel de mediador, el Estado colombiano se ha empeñado en favorecer los intereses de la agroindustria tanto nacional como extranjera y la Ley de ZIDRES es la expresión de ello. Cuando se interpreta la intención de dicha Ley, es claro que busca desarrollar la agroindustria tanto nacional como extranjera, dando al gobierno nacional la tarea de crear

[15] El empresario declaró al diario *El Espectador*: "No compramos tierras, las arrendamos. Por eso nuestro modelo es bueno en aquellos lugares donde hay problemas con la propiedad de la tierra, como Colombia. Nuestro modelo es la gestión: ponerlas en funcionamiento de forma competitiva y sostenible" (Mayorga, 2012).
[16] *Ibid*.

las condiciones de infraestructura para llevar a cabo los proyectos productivos que benefician a los grandes empresarios agrícolas y someten a los campesinos a las condiciones de los nuevos proyectos productivos.

La solución que propone la ley de ZIDRES para lograr el óptimo desempeño del campo en dichas zonas marginales es hacer alianzas con el capital privado para financiar el desarrollo rural colombiano. Pero la pregunta es: ¿por qué la corrección de las pretendidas fallas en la aplicación práctica de las UAF debe provenir de la alianza con personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que presentan ante el Ministerio de Agricultura sendos proyectos de desarrollo empresarial rural? ¿Por qué no pensar que estas fallas de las UAF provienen de errores en la política agraria que las han hecho inviables en ciertas zonas? ¿Se está desarrollando una solución a la problemática del campo sin un diagnóstico sobre sus orígenes? ¿Se está optando, de antemano, por la iniciativa privada como la que va a solucionar el grave problema de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza y la producción rural?

En la práctica, el gobierno nacional ha presentado a las ZIDRES como la solución a la inviabilidad de las UAF en la altillanura;[17] además, los proyectos que se hagan desde las ZIDRES serán acordes a la internacionalización de la economía[18] y se desarrollarán sobre las bases de alta competitividad, equidad y reciprocidad. Como se nota, ya aquí aparecen dos elementos que han estado antes en el desarrollo agrario colombiano, y que fueron ya explicados en la primera parte este escrito, a saber: 1) el mercado exterior que presiona sobre el mercado colombiano para el desarrollo de algunos sectores económicos, lo cual va a modificar la estructura de las relaciones de los grupos locales con las tierras; y 2) una nueva política agraria fruto de esta presión. Esto trae cambios fundamentales en el desarrollo agrario, entre ellos:



1. Un nuevo modelo de desarrollo económico regional; es decir, se aplica a algunas zonas del país. Si se quiere, se trata de desarrollar

[17] Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2015-2016 (Presidencia de la República, 2016b).
[18] Art. 1, Ley 1776 del 29 de enero de 2016.

algunas zonas donde las UAF no son la salida a la pobreza rural, según el gobierno. Esas zonas, que serán identificadas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), coinciden con las demandas de la internacionalización de la economía.

2 Una fuerte inversión privada donde personas jurídicas, naturales o empresas asociativas presentarán ante el Ministerio de Agricultura proyectos acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial, con el Esquema de Ordenamiento Territorial y con los criterios de ordenamiento productivo definidos por la UPRA.

3 Vuelve a ser relevante el papel del crédito en el desarrollo rural, pues cada proyecto tendrá un plan que permita que los recursos sean manejados a través de créditos de fomento o fiducias, que, según la ley, generan transparencia.

Lo que se busca aquí, como argumentaban los ponentes de la Ley, es aunar esfuerzos para fomentar los proyectos productivos para beneficiar a campesinos sin tierra, quienes así podrán ser propietarios. Sin embargo, los campesinos quedan sometidos al proyecto productivo presentado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por una empresa o asociación que tenga la capacidad técnica de poner a producir a este último reducto de la frontera agrícola colombiana. Este sería el corolario de una historia que comienza con la resolución del Estado al conflicto agrario desde inicios del siglo XX, que termina dejando a los campesinos a merced de las fuerzas económicas de la gran propiedad terrateniente, ahora asociada con los capitales transnacional y nacional, en busca de lo que se ha llamado la internacionalización de la economía, apotegma favorito de la agricultura colombiana según los grandes propietarios de la tierra a inicios del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

AGROPECUARIA LOS GROBO. (2016). *Los Grobo transfiere conocimientos a Colombia. 2 de marzo*. Disponible en <http://www.losgrobo.com.ar/novedades/807-los-grobo-transfiere-conocimientos-a-colombia.html>.

BEJARANO, J. (2011). *Antología Jesús Antonio Bejarano*, vol. 2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CARMAGNANI, M. (1984). *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica.

FALS BORDA, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Publicaciones La Rosca.

FORERO, J. *et al.* (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana*. Bogotá: Espacio Creativo Impresores.

LE GRAND, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950).* Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional.

LEY 1776. (2016). *Ley 1776 Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés y Desarrollo Rural, Económico y Social*, ZIDRES. Presidencia de la República. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>.

LEY 48 DE 1882. *Diario Oficial*, 5457. 31 de agosto de 1882.

MAYORGA, D. (2012). El Rey de la soya mira a las cordilleras. De la Pampa a la Altillanura. *El Espectador*. 14 de abril. Disponible en < http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/de-pampa-altillanura-articulo-338341>.

POLO BUITRAGO, S. (2014). Las Sociedades por Acciones Simplificadas, SAS, como fuente de corrupción en Colombia. Ponencia presentada en el *XIX Congreso Internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2016a). Presidente Santos durante la sanción de la Ley de Zidres. 29 de enero. Publicado el 1 de febrero. <https://www.youtube.com/watch?v=UM7_gPiYyjs>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2016b). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2015-2016. Unidos por una nueva Colombia*. Bogotá, 20 de julio. Consultado el 11 de febrero de 2016 en <http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/20150720_08-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-instalacion-de-la-legislatura-del-Congreso-de-la-Republica.aspx>.

VERDAD ABIERTA. (2013). Grupo Aliar-La Fazenda responde por tierras de “El Brasil”, en Puerto Gaitán. *Verdad Abierta*. 2 de diciembre. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/tierras/investigaciones/5055-grupo-aliar-la-fazenda-responde-por-las-tierras-de-el-brasil-en-puerto-gaitan>.

VERDAD ABIERTA. (2016). Hemos sido absolutamente legales y leales: Jaime Liévano. 3 de marzo. *Verdad Abierta*. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/tierras/investigaciones/5056-hemos-sido-absolutamente-legales-y-leales-jaime-lievano>.

Expansión agraria y concentración capitalista en el Uruguay progresista

Alberto Riella y
Paola Mascheroni

Introducción

En este artículo se analiza el proceso de crecimiento y expansión del sector agropecuario durante los tres primeros lustros del siglo XXI en Uruguay. Dicho crecimiento se enmarca, a su vez, en la aplicación de las políticas públicas de los gobiernos progresistas entre 2005 y 2015.[1] De hecho, estos dos fenómenos se dan en el marco de un fuerte proceso de conflictos y negociación entre el nuevo elenco gobernante, los sectores populares y las clases dominantes y las grandes empresas extranjeras.

El artículo desarrolla las principales tendencias de la estructura agraria y el uso del suelo, el acelerado proceso de concentración agroindustrial y los cambios del uso del suelo, para luego analizar los principales efectos que estos han tenido sobre la producción familiar y la población rural.

Crecimiento y dinamismo del sector agropecuario

En los primeros años del siglo XXI, el escenario de la producción agropecuaria en el país cambia radicalmente. El crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas, a raíz de la demanda de energía y alimentos (Rubio, 2008), produce un ciclo de expansión productiva y alza de los precios de las exportaciones agrícolas del país, así como un aumento extraordinario de la rentabilidad del sector. Un indicador claro de estos cambios es la evolución del precio de la tierra en el país, que en esos años aumenta casi ocho veces su valor, con precios récord, alcanzando en los casos de las tierras más fértiles precios similares a los de la región fronteriza.[2]

La acelerada valoración de los precios de los alimentos a nivel internacional hace que las actividades agrícolas comiencen a ser atractivas para

[1] El Frente Amplio, coalición de partidos de centro-izquierda, asume el gobierno nacional por primera vez en 2005 y sucesivamente en los periodos 2005-2010, 2010-2015 y 2015-2020.

[2] Históricamente, el precio de la tierra en Uruguay, a igual que la calidad del suelo, ha sido más bajo que en los países fronterizos (Vasallo, 1994).

los grandes capitales y produce una fuerte inversión extranjera directa en la compra de tierras, en la producción y en los productos exportados. Como se observa en el **cuadro 1**, las exportaciones del sector se multiplican por 20, tomando como base el año 2000, y su importancia en las exportaciones totales crece de manera constante en el periodo. La revalorización del sector en el país se da bajo el impulso de los crecientes precios de la soja, el arroz, la leche, la carne y la actividad forestal.

Cuadro 1

Exportaciones de actividades primarias y totales 2000-2012 (en base 100)

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Exportaciones de actividades primarias	100	126	135	240	330	304	383
Total de exportaciones	100	90	81	96	128	149	173

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Exportaciones de actividades primarias	552	838	1096	1552	1652	2384
Total de exportaciones	196	258	235	292	344	379

Fuente: Elaboración propia con base en BCU (2013), DIEA (2012) y datos de la Dirección General de Registros.

Este nuevo contexto comienza a producir una nueva fase de concentración de los recursos en el sector que aumentará aún más la ya elevada concentración que presenta la estructura agraria históricamente en el país. Este proceso tiene lugar porque en este periodo se da la combinación de tres factores que posibilitan estos grados de contracción: las alteraciones en el uso del suelo, la extranjerización de la tierra y los cambios legales para las formas de tenencia de la tierra.

El primer factor está vinculado a los cambios producidos en el uso del suelo en el país en los últimos lustros. En este periodo se desarrollan dos

tipos fundamentales de producciones caracterizadas por la dinámica que representan tanto en lo productivo y lo tecnológico, como en su impacto en la estructura agraria: la producción de granos y la forestación. En materia de agricultura, la producción de la soja estuvo al frente de la expansión del área productiva, pasando de 10 000 hectáreas en la zafra de 2000 a 1 334 000 hectáreas en la zafra de 2014-2015. Otro indicador a tener en cuenta es el incremento en las exportaciones de dicho grano, ya que en 2001 era de 1.6 millones de dólares y en 2014 pasa a 1 615 millones de dólares, convirtiéndose en el principal rubro agrícola de exportación del país (MGAP-DIEA, 2015c). Esto fue acompañado también por un cambio en el paquete tecnológico, introduciendo la siembra directa y la utilización de variedades transgénicas. Esta expansión está muy focalizada, especialmente en el litoral oeste, donde aparece una vigorosa presencia de inversión extranjera, principalmente de origen argentino. Dicho proceso se dio mediante un fuerte aumento de los rendimientos por hectárea y con una gran concentración de la producción que llevó a que las chacras mayores a 1 000 hectáreas pasaran de representar un 20% a mediados de la década a un 50% en 2010 (Gonsalves, 2010). Se advierte la misma tendencia en el acopio y la distribución del grano, que concentra en cinco firmas exportadoras el 77% del volumen comercializado. También otras producciones agrícolas mostraron un gran dinamismo en la primera década del siglo —como el trigo, el arroz y la cebada—, lo que ha llevado, conjuntamente con la soja, a que el área agrícola total del país pase de 400 000 hectáreas en el año 2000 a 1 558 000 en 2014 (MGAP-DIEA, 2015c).

El otro sector que presentó una fuerte expansión fue la producción forestal, que, a partir de una legislación que fomentó su desarrollo en el país en los años noventa y la instalación de una planta procesadora de pasta de celulosa en 2005, impulsó un aumento de la superficie dedicada a este rubro que en 2014 alcanzó 1 841 000 hectáreas (DIEA-MGAP, 2015c). Esta expansión se dio con base en empresas transnacionales que se transforman en grandes propietarios de tierra, llevando la concentración de la propiedad de la tierra a niveles impensados para la escala uruguaya. Las tres principales empresas forestales tienen, en conjunto, más de medio millón de hectáreas de posesión directa, de las 16.4 millones de hectáreas que posee el país en producción agropecuaria (Uruguay XXI, 2013).

La dinámica que imprimen estos dos rubros y la presión que ejercen en el mercado de tierra por la apropiación de la renta diferencial a nivel

global llevan a una reestructuración del resto de los sectores productivos agropecuarios del país. La forestación comienza a competir por la tierra con la ganadería extensiva y la agricultura con la lechería, produciendo un fuerte crecimiento de los precios de los campos, como se verá más adelante.

Pero como la subida de precios internacionales de los alimentos también impulsó una sólida inversión tecnológica y de gestión de la ganadería y la lechería, estos ámbitos aumentaron su eficiencia elevando la productividad, generando aún más presiones en el mercado de tierras y un fuerte proceso de concentración de la producción en todos los rubros dinámicos. Esto quedó evidenciado con los resultados del último Censo Agropecuario (2011), que registra un nuevo descenso en el número de pequeños productores, llegando a su mínimo histórico aun por debajo de lo que representaban en 1908.

En este sentido, la lechería es un ejemplo, ya que presenta una reducción de su área en un 15%, pasando de ocupar un millón de hectáreas en el año 2000 a 850 mil hectáreas en 2011, al tiempo que el número de productores se reduce un 23%, pero su producción aumenta aproximadamente un 55%. En la ganadería también se verifica una fuerte intensificación de la producción por hectárea, el nivel de extracción del ganado sobre el rodeo pasa de un promedio de 10% del periodo 1974-1990, posteriormente a un promedio de 15% durante 1990 a 2000 para un 19.6% al inicio de la década del 2000 a un 20.3% en 2011-2012, década esta última que se caracteriza por sostener este coeficiente de extracción en forma constante y no coyuntural, como se observaba en las anteriores muchas veces por situaciones de liquidación de *stock* (Murguía, 2006). Esto es producto de nuevas tecnologías de cría y engorde del ganado y la aparición de la alimentación a corral, así como una fuerte articulación vertical con los frigoríficos que pasan a ser propiedad de capitales brasileños y que tienden a tener producción propia al comprar establecimientos ganaderos de gran porte.

Un segundo elemento de este proceso de crecimiento es la extranjerización de la propiedad de la tierra por diferentes vías. La presencia de empresas trasnacionales europeas y chilenas comprando grandes superficies de tierra para la forestación, la inversión brasileña en el arroz, la industria cárnica y en los campos ganaderos, así como la presencia directa de empresas e inversionistas argentinos en la soja marcan los

principales rasgos de extranjerización. También es de destacar la aparición de inversiones directas en grandes establecimientos en el sector en otros rubros como la lechería y la fruticultura, entre otros, donde existe una presencia importante de capitales europeos. La importancia cuantitativa de esta extranjerización es difícil de estimar, dado que la mayoría de estas inversiones se realizan en forma de sociedades anónimas, por lo que no registra nacionalidad de los accionistas. Pero, sin duda, estos son agentes cada vez más determinantes en la estructura agraria del país, lo que supone atender en particular sus estrategias y comportamientos para poder dar cuenta de la influencia que pueden tener a mediano plazo en las políticas públicas para el sector.

El tercer factor que debe incluirse en la caracterización de esta etapa de expansión capitalista en el agro es el referente a las modificaciones legales que posibilitaron la compra de tierras por parte de las sociedades anónimas. Si bien las mismas se introdujeron a fines de la década de 1990 como una expresión más de las políticas neoliberales que buscaban fomentar la inversión en un sector deprimido, resultaron un instrumento muy importante para facilitar la concentración en un ciclo económico de crecimiento. Esta normativa permitió alterar radicalmente las características de la tenencia de la tierra en Uruguay, mientras que las personas físicas, propietarios tradicionales de los establecimientos, perdieron importancia relativa frente a los inversores nacionales y fundamentalmente extranjeros, que mediante esta nueva forma jurídica de tenencia ingresaron masivamente al mercado de tierras del país. El último censo agropecuario indica que 47.2% de la superficie productiva del país está en manos de estas sociedades anónimas, lo que señala la profundidad de las transformaciones en el sistema de tenencia de la tierra y la complejidad para el análisis de la estructura agraria y su sistema de representación de intereses actuales en el país.

Estos tres elementos impulsaron el mercado de tierras en el país, que, movido por las dinámicas comentadas, tuvo un ascenso vertiginoso en el número de transacciones y cantidad de hectáreas involucradas en estos últimos años. Entre 2000 y 2014 se comercializó casi el 48% del total de la superficie agraria del país, según el Censo General de 2011. En ese periodo, el número de operaciones de compra-venta llegaron a 33 749, significando la comercialización de 7 664 miles de hectáreas. Si se analizan las ventas por escala de superficie, se aprecia que las hectáreas correspondientes al estrato de productores familiares son los que tienen

mayores niveles de transacciones, lo que indicaría que este dinamismo en la compra de tierras tiende a afectar a los predios menores y a fomentar el aumento promedio del tamaño de los predios[3] (MGAP-DIEA, 2015a). Otra característica de estas compra-ventas es que el 49% de las hectáreas vendidas en este periodo han sido adquiridas por sociedades anónimas (MGAP-DIEA, 2015c).

Esta presión sobre la tierra se observa también en el mercado de arrendamientos. En el periodo 2000-2014, la superficie arrendada fue creciendo año a año, registrándose en estos años 30 497 contratos, por un total de 10.9 millones de hectáreas y un monto de casi 1 113 millones de dólares (MGAP- DIEA, 2015b). En el censo de 2011 se registraron bajo esta forma de tenencia 2 500 000 de hectáreas, de las cuales 900 000 se habían arrendado ese mismo año. Esto muestra, además de la profundidad de las transformaciones productivas y el dinamismo de los sectores agroexportadores, la fuerte presión que ejercen estos agentes económicos sobre la estructura agraria actual.

El corolario de todos estos factores ha sido el aumento del precio de la tierra que al inicio del año 2000 tenía un valor de precio promedio por hectárea vendida de 448 dólares, pasando en 2014 a un valor promedio de 3 934 dólares. Por tanto, en 15 años el precio de la tierra se multiplicó casi por 8. En las regiones con mayor aptitud agrícola, el precio promedio superó los 5 000 dólares a fines de ese periodo (MGAP- DIEA, 2015). Los precios de los arriendos también mostraron un aumento importante en el periodo, pasando de un promedio de 28 dólares en el año base a 174 dólares la hectárea en 2014, mientras que en los predios agrícolas el precio de arriendo promedio se ubicó por encima de los 331 dólares para ese año (MGAP- DIEA, 2015b).

[3] En el periodo 2000-2014, el 75.8% de las operaciones fue en explotaciones menores a 200 hectáreas (DIEA-MGAP, 2015c).

Cuadro 2

Evolución del precio de la tierra

		Superficie vendida		Valor	
Año	**Número de operaciones**	**Total** (miles de hectáreas)	**Promedio** (hectáreas)	**Total** (millones de dólares)	**Promedio** (dólar/ha./año)
Total	33749	7664	227	11067	1444
2000	1517	308	203	138	448
2001	1966	530	270	219	413
2002	1598	365	229	141	385
2003	2156	741	344	311	420
2004	2746	758	276	503	664
2005	2872	846	295	613	725
2006	3245	859	265	972	1132
2007	3277	676	206	968	1432
2008	2959	684	231	1260	1844
2009	1847	323	175	753	2329
2010	2093	336	161	885	2633
2011	2288	354	155	1130	3196
2012	2060	336	163	1166	3473
2013	1868	371	199	1305	3519
2014	1257	178	142	702	3934

Fuente: MGAP-DIEA, 2015a.

La estructura social agraria: tendencias y situación actual

En Uruguay, la estructura agraria se consolidó en forma temprana en relación al continente latinoamericano, con el alambramiento de los campos en 1875, impulsado por el militarismo del siglo XIX para poner fin a las disputas de la propiedad del ganado y comenzar a modernizar la estancia cimarrona y establecer con claridad la propiedad privada de la tierra. Este proceso benefició la consolidación de un modelo hegemónico de latifundio ganadero extensivo, demarcando y otorgando la propiedad legal de la mayoría de las tierras a los grandes terratenientes. El propio proceso por el cual se implementó el alambramiento de medianería forzosa supuso que quien no tenía recursos para financiar las inversiones requeridas sería desplazado por los vecinos que sí disponían de esos recursos, lo que generó una fuerte reducción de los pequeños establecimientos (Barrán y Nahúm, 1967). El resultado de este proceso fue que, a inicios del siglo XX, según datos del primer censo agropecuario del país (1908), un grupo de 3 700 productores controlaban ya en esa época el 65% de la superficie agrícola, dando origen así a una estructura agraria fuertemente concentrada. En esos primeros años, la agricultura familiar se comienza a conformar con la llegada de emigrantes españoles e italianos de origen campesino que irán poblando los alrededores de la ciudad de Montevideo y formando el sistema de abastecimiento de alimentos para la población del país.

A mediados del siglo XX, el país comienza a desarrollar el modelo de orientación desarrollista mediante la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), que busca reemplazar los bienes importados por bienes producidos localmente a través de un conjunto de medidas de protección arancelaria y una política industrial que otorgaba subsidios a aquellos productos nacionales que fueran a sustituir a los productos importados. En este modelo, las políticas públicas para el sector agrícola estuvieron enfocadas en la protección arancelaria de los cereales, en las importaciones subsidiadas de insumos agrícolas y en el crédito barato con el objetivo de desarrollar la agricultura nacional y disminuir los costos de alimentación de la mano de obra (Piñeiro, 1991). Dicha orientación económica favorecerá el desarrollo del primer proceso de “agriculturización” en Uruguay, dando oportunidad para que la pequeña y la mediana producción familiar se expandieran. Es así que se produce un sólido crecimiento del número de establecimientos de menos de 100 hectáreas, que alcanzan su máxima expresión en la década de

1960, cuando llegaron a representar casi al 75% de los productores de la época.[4]

Pero en la década de 1960 el modelo económico comienza a agotarse y aparecen las primeras señales de estancamiento e inestabilidad económica.[5] La falta de crecimiento y la puja distributiva durante toda esa década comienzan a producir una crisis económica y social que terminará con la caída de la democracia y dará paso a la dictadura. En este periodo se inicia el declive de la agricultura, producto de la caída de los precios internacionales de las materias primas y el proceso de liberalización de la economía que impulsarán la dictadura militar y los gobiernos siguientes hasta comenzado el siglo XXI. En ese lapso, la estructura agraria pierde más de la mitad de los productores del estrato más pequeño. Concomitantemente, se produce el estancamiento de la ganadería y el desarrollo de importantes complejos agroindustriales como arroz, cítricos y lechería principalmente, que aportaron el dinamismo al sector, conformando una fuerte base de empresarios rurales de mediano y gran porte vinculados a dichas producciones.

A partir de los primeros años del siglo XXI, como se mencionó, se abre un periodo de acelerado crecimiento global de la producción agropecuaria que generará un efecto importante en las formas de tenencia de la tierra al abrir un nuevo ciclo de concentración y exclusión de productores. En el cuadro siguiente se muestra la evolución histórica de la estructura agraria en el último siglo, la cual refleja las tendencias anteriormente reseñadas.

[4] Dado que los datos censales no permiten diferenciar a los productores según el uso de la fuerza de trabajo en capitalistas o familiares, se tomará para el análisis de la estructura agraria como representativos de la agricultura familiar a los predios de menos de 100 hectáreas. Este criterio ha sido utilizado en el país por la mayoría de los estudios que tratan de dar cuenta de la evolución de este grupo de productores, dado que recién a partir de la década de 1980 se puede contar con procesamientos específicos para diferenciar a los productores según la fuerza de trabajo utilizada en el predio.

[5] En 1958 se da un cambio de gobierno al ser derrotado el partido que por más de tres décadas había impulsado ese modelo económico. En estas circunstancias comienzan a firmarse los primeros acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), dando un viraje importante en el rumbo de las políticas públicas.

Cuadro 3

Evolución del porcentaje de explotaciones y de superficie explotada en Uruguay, según estratos de tamaño

Explotaciones	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2001
1 a 99 hectáreas	55.7	61.5	71.5	74.0	74.8	72.9	68.7	61.7	61.9	55.5
100 a 999 hectáreas	35.0	32.5	23.8	21.7	20.8	22.0	25.6	31.0	30.8	35.2
1, 000 y más hectáreas	8.6	6.1	4.7	4.2	4.4	5.1	5.7	7.4	7.3	9.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Superficie explotada	**1908**	**1913**	**1937**	**1951**	**1961**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2001**
1 a 99 hectáreas	5.0	6.1	s/d	9.2	8.8	7.5	7.0	5.7	5.9	4.5
100 a 999 hectáreas	30.8	34.3	s/d	34.3	34.3	34.0	36.4	36.7	36.5	34.2
1, 000 y más hectáreas	64.2	59.6	s/d	56.5	56.9	58.3	56.6	57.5	57.6	61.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en Riella (2002) y Censos Generales Agropecuarios.

El fenómeno de expansión capitalista de estos últimos años opera de manera decisiva en el mundo agrario, mostrando sus primeros efectos globales en la estructura agraria que recoge el Censo Agropecuario de 2011. Como se observa en el cuadro superior, el número de explotaciones agropecuarias se redujo casi un 20% en la última década. En términos absolutos, el único incremento fue el de los predios mayores, que aumentaron en 2.5%, en tanto que los predios pequeños se redujeron un 27% y los medianos un 9%.

Si se compara el año 2011 con las dos décadas anteriores, se aprecia un aumento del número de predios mayores a mil hectáreas y de los

predios medianos y una fuerte reducción de los pequeños. Por tanto, la combinación de los procesos descritos anteriormente mostraría una fuerte propensión a la concentración de la tierra aún más fuerte que en los procesos de liberalización de los años noventa. La diferencia con ellos radicaría en que estos operaran más por la fuerza de los agentes económicos del mercado frente a la imposibilidad de regulación estatal que los anteriores, que fueron provocados principalmente por los cambios en las regulaciones en los mercados más que por una fuerza económica pujante.

Sin embargo, cuando se miran estos procesos en términos relativos, se constata que la estructura agraria contemporánea es muy similar a la que existía al inicio del siglo XX, y que la misma, si bien ha sufrido transformaciones, ha mantenido estable el grado de concentración de la tierra en los estratos altos. Lo que más se destaca en esta última década es el acelerado aumento de las explotaciones de mayor tamaño, que muestra el mayor crecimiento intercensal de todo el siglo. En cambio, el estrato de explotaciones pequeñas alcanza su valor más bajo en todo el siglo, luego de haber crecido en forma sostenida hasta la década de 1960, cuando comienza un declive que se acelera en esta última década. Algo similar sucede cuando se analiza la variación en la superficie que es controlada por cada estrato. El estrato mayor recoge un crecimiento de casi un 4%, en tanto que el peso del estrato medio se reduce por primera vez en 40 años, pasando a controlar la superficie que tenía en 1970, mientras que la superficie de los establecimientos menores cae abruptamente en el periodo, pasando a controlar solo el 4.5% de la superficie total. Este valor es casi similar al incremento de superficie que tuvieron los grandes predios solo en el último decenio.

En síntesis, el análisis de largo plazo evidencia un largo proceso de más de 40 años de aumento de la concentración de la tierra, agudizado en la última década, cuando se combina la reducción de predios pequeños y ahora medianos con un aumento de la superficie bajo control del estrato mayor.

La agricultura familiar y su situación en el escenario actual

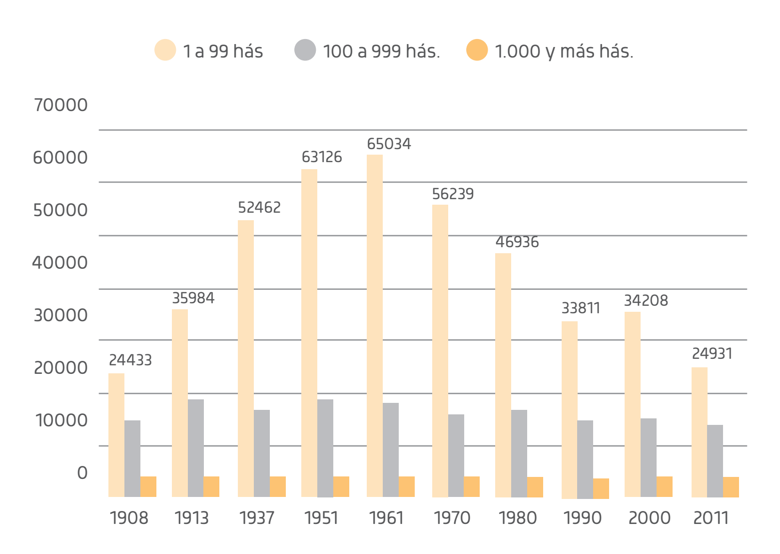
En este apartado nos detenemos en la evolución de la agricultura familiar y en su diferenciación interna a lo largo de las últimas décadas. El

nuevo contexto de rápida expansión de la agricultura y la forestación que condujo a un fuerte proceso de intensificación tecnológica en la primera década de este siglo cambió la relación entre rentabilidad, escala e inversión de capital, convirtiéndose en un nuevo desafío para la agricultura familiar

Según los datos del Censo Agropecuario de 2011, las explotaciones agropecuarias de menos de 100 hectáreas representan el 55.5% de las explotaciones del país y controlan solo un 4.5% de la superficie. Ello implica el menor peso de estas unidades productivas en la estructura agraria de los últimos 100 años, que expresa más de cuatro décadas de reducción sistemática de estas explotaciones.

Gráfica 1

Evolución del número de explotaciones en Uruguay, según estratos de tamaño (1908-2011)



Fuente: Censo General Agropecuario 1908, 1913, 1937, 1961, 1970, 1908, 1990, 2000, 2011.

En este nuevo contexto, las unidades familiares no solo han reducido su peso, sino también han cambiado su composición interna por tipo de producción. Como es sabido, en cada uno de los principales rubros de producción de la agricultura familiar en el país, hay diferentes procesos técnicos, modalidades organizativas y de relacionamiento con las cadenas de comercialización e industriales que hacen que los impactos en el sector sean diferenciados por el tipo de producción predominante en el establecimiento.

De esta manera, como se puede observar en el **cuadro 4**, las unidades familiares que han logrado mantenerse en el sector han ido variando su peso interno. La producción ganadera es la que se mantiene como principal rubro productivo, ampliando su participación del 43% en 1980 al 61% en 2006. Esto puede ser entendido, como señala Piñeiro (1991), por las características productivas de este rubro y la ubicación de los productores en la fase de cría de ganado, lo que permitiría la persistencia de unidades familiares. La fase de cría tiene un menor dinamismo tecnológico, ciclos de producción relativamente largos y exige pocas horas de trabajo en el predio, lo que hace todavía posible hacerlo a pequeña escala. Esto se refuerza también por la inexistencia de una cadena agroindustrial articulada que imponga escalas mínimas de producción como en otros rubros. Además, en muchos casos esto permite que las unidades familiares ganaderas puedan combinar las actividades en el predio con otras ocupaciones, dando lugar a una fuerte presencia de hogares pluriactivos y una creciente participación de la mujer en esas estrategias (Morales, 2009).

En los últimos años, dado el alto valor de la carne y los altos valores de la tierra, la ganadería se ha dinamizado para aumentar su eficiencia, afectando las condiciones favorables que existían para la reproducción de las unidades familiares, lo que puede explicar la leve reducción que se observa en el rubro entre 2006 y 2013.

Cuadro 4

Evolución de la distribución de las unidades familiares, según principal rubro de producción, en porcentaje (1980-2013)

Rubro	1980	2000	2006	2013
Ganadero	43.1	65.2	61	57
Agrícola extensivo	26.6	2.1	3.4	3
Lechero	15.1	11.4	13	13
Horticultura	5.4	11.8	13	17
Frutales, viñedos y animales de granja	9.8	9.6	10	10
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en Riella (2010) y datos de los productores familiares inscriptos de forma voluntaria en el Registro de Productores/as Familiares 2013 (MGAP).

El rubro de la agricultura extensiva es el que sufre la variación más negativa, pasando de tener un peso de casi 27% al inicio de la serie a tan solo 3% en 2013. Esta importante reducción muestra lo regresivo de los cambios productivos en el sector que facilitó el incremento de las unidades capitalistas en detrimento de las unidades familiares. La introducción de cambios técnicos, que implicó el aumento de la productividad y la reducción de los costos unitarios a través de nuevas tecnologías de producción, produjo un aumento en las escalas productivas y complejizó el mercado de la agricultura extensiva. Otro factor significativo de la reducción de este rubro productivo ha sido el aumento exponencial del precio de la tierra, que ha llevado a que muchos productores vean como una alternativa atractiva la venta de sus tierras ante los menguados ingresos que obtienen en sus unidades. De esta manera es posible observar la acelerada concentración de este rubro de producción en unidades capitalistas, debido a los cambios tecnológicos y económicos.

Por su lado, las unidades familiares en el rubro de la lechería lograron mantener su participación durante casi todo el periodo —en 1980 era 15% y en 2013 era 13%—, a pesar de que durante esos años el sector ha tenido una fuerte transformación productiva y tecnológica. Esto se debe, en buena parte, a que esta producción históricamente se ha desarrollado en el marco de una fase industrial cooperativa con fuerte presencia

entre sus asociados de pequeños lecheros y un mercado interno parcialmente regulado (a través de la fijación del precio de venta para garantizar el suministro a la población), lo que permitió una mayor resistencia de las unidades familiares.

La agricultura familiar en la lechería también implementó estrategias asociativas de resistencia que permitieron el acceso a la tierra de forma colectiva, mediante campos de recría que dieron a muchos productores la posibilidad de adaptar su escala de producción a las nuevas exigencias tecnológicas del sector. A raíz de estas acciones también se reforzó su participación y empoderamiento dentro de las organizaciones gremiales y en las cooperativas del sector, ampliando sus posibilidades.
En la producción hortícola se da un aumento importante de la participación de las unidades familiares, cuya representación creció del 5% en 1980 al 17% en 2013. Este rubro es muy intensivo en mano de obra y viable en pequeñas superficies –especialmente cuando se realiza en invernáculos–, por lo que parece ser un nuevo refugio para la agricultura familiar frente a la presión del mercado de tierras. También en este rubro los productores familiares con base en su acción gremial han logrado presionar al gobierno para colocar algunas trabas a la importación de productos frescos de los países vecinos y de esa manera resistir a ese tipo de competencia, pues los costos de producción en estos rubros en la región son sensiblemente más bajos que los del Uruguay.

Finalmente, en el rubro de producción dedicado a frutales, viñedos y animales de granja, las unidades familiares se mantienen estables por las mismas razones expuestas para la horticultura. En estos rubros la empresa capitalista tiene una mayor presencia, por lo que la estrategia para mantenerse en la producción ha sido tratar de vender de manera directa en mercados locales o articularse de manera subordinada con las empresas acopiadoras o procesadoras.

En síntesis, las unidades familiares, en su conjunto y en términos relativos, hoy son más ganaderas y hortifrutícolas que hace 30 años, mientras que han desaparecido casi por completo las dedicadas a la agricultura y se ha mantenido casi constante el porcentaje de las unidades familiares dedicadas a la lechería.

En general, el proceso de diferenciación interna que se ha dado en las últimas décadas ha llevado a que los productores familiares que logra-

ron subsistir presenten hoy un nivel mayor de capitalización, que utilicen más tecnología y menos mano de obra. Esto se da en especial en la lechería, en algunos rubros frutícolas y de granja, siendo menor en la ganadería y en la horticultura, donde aún podemos encontrar algunos productores en reproducción simple. En todos ellos se nota, además, un proceso de envejecimiento de la edad promedio, que alcanza ya 53 años, y una reducción del número promedio de integrantes de los hogares, que tiende a igualar al promedio de hogares urbanos (3.1 personas por hogar) (Riella, 2010).

Como ya se ha señalado, a lo largo estas décadas la agricultura familiar fue forjando, como una de sus estrategias de resistencia, diferentes formas de acción colectiva, tanto a nivel local con las organizaciones de base y las sociedades de fomento rural, como a nivel nacional a través de la conjunción de fuerzas en diversas instituciones, buscando influir en las políticas públicas vinculadas al sector. Como veremos en el apartado siguiente, no se puede interpretar el mundo de la agricultura familiar en Uruguay sin detenerse en la acción gremial de la Comisión Nacional de Fomento Rural, dado que la misma constituye una característica relevante en el proceso de constitución, desarrollo y resistencia de las unidades familiares en el país.

Población rural y cambios en la estructura agraria

La dinámica productiva de las últimas décadas del siglo XX estuvo marcada por una fuerte reducción de la población rural y un debilitamiento de las redes sociales de articulación de los territorios rurales, aumentando la pobreza y produciendo un fuerte letargo de las pequeñas localidades vinculadas al agro. Los mercados de empleo se volvieron cada vez más zafrales y se produjo una urbanización de la fuerza de trabajo rural. Estos procesos, produjeron un impacto diferencial según las distintas regiones del país, generando en algunos territorios fuertes problemas de cohesión social y territorial, el vaciamiento de los espacios públicos en las zonas rurales y el aumento de las desigualdades territoriales en el país (Riella *et al.*, 2011).

Estas fuertes transformaciones producidas en la estructura agraria en la última década han afectado significativamente a la población rural. La desaparición de casi el 30% de las pequeñas explotaciones y casi un

10% de las medianas produjo una reducción de la población residente en el medio rural disperso, que ha alcanzado su mínimo histórico de 6% del total de la población, con una reducción del periodo intercensal del 25%. También se dio una reestructuración de los centros poblados menores, vinculados a las áreas rurales, los cuales en muchos casos han aumentado su población a causa de la articulación y los servicios que le prestan a los rubros más dinámicos y a los grandes establecimientos, sobre todo en mano de obra y servicios (Ramírez, 2014).

Pero, paradójicamente, si bien en el último quinquenio, a raíz de las políticas públicas y el crecimiento del sector, se redujo considerablemente la pobreza en las áreas rurales, como muestra el cuadro inferior, siguen siendo los pequeños pueblos rurales habitados en general por asalariados rurales y pequeños productores, donde se concentran los mayores porcentajes de pobreza en el país, expresando de alguna manera las desigualdades observadas en la estructura agraria. Una interpretación posible de esta persistencia es que el sector agrario no crea cantidad suficiente de empleos de calidad para contrarrestar los efectos socialmente negativos que produce una estructura agraria tan concentrada. No hay que olvidar que Uruguay es uno de los países que presenta el mayor grado de asalarización en el medio rural en el mundo.

Cuadro 4

Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica (en porcentaje). LP 2006

Área	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total país	32.5	29.6	24.2	21	18.5	13.7	12.4	11.5	9.7
Montevideo	32.9	30.8	26	24.1	21.6	16.7	16.6	15.7	13.1
Pob. >=5000	32.4	29.3	22.9	19.1	16.3	12.1	10.1	8.6	7.5
Pob. <=5000	42.5	37.8	34.5	25.6	23.5	16	10.7	11.9	9.4
Rural disperso	20.7	16.4	11.5	9.1	6.1	6.0	4.1	3	3

Fuente: INE, 2015.

Reflexiones finales

En las últimas décadas, el agro uruguayo inició un proceso de profundas transformaciones, tan radicales como las que se produjeron a fines del siglo XIX con la introducción del alambramiento y el mestizaje del ganado, alterando el acceso y el uso de los recursos naturales disponibles. Estas mudanzas, que se aceleran en el nuevo siglo, se expresan en indicadores cuantitativos como el aumento del PIB y el volumen de las exportaciones, pero también en cambios cualitativos en la estructura de producción, los agentes involucrados y el propio paisaje rural. Por el peso que tiene el agro en la economía del país, estas transformaciones repercutieron en toda la sociedad uruguaya.

Esta expansión capitalista que se da en el agro uruguayo en el siglo XXI, a influjo de los procesos de mundialización de la agricultura, ha profundizado la exclusión de la producción familiar y acelerado las tendencias a la concentración y extranjerización de la tierra y de la base agroindustrial del país. Los sectores dominantes del agro lograron una mayor apropiación de la riqueza generada en estos años, aumentando su participación en la apropiación del PIB agropecuario en el periodo. A su vez, estos cambios no se dan de la misma forma ni con la misma intensidad en todos los territorios rurales uruguayos, por lo que es posible observar la configuración simultánea de distintas territorialidades en el país.

Estos cambios se producen en el marco de los entrantes gobiernos progresistas que intentan implantar una serie de políticas públicas para regular la dinámica económica, terminando con un ciclo de políticas neoliberales profundas en el país. Si bien las diferentes medidas llevadas adelante lograron mitigar, en cierta medida, la pobreza en los territorios rurales del país, no fueron capaces de contrarrestar los procesos más estructurales de la expansión capitalista reciente en el agro. Esto muestra una vez más los límites de la acción del Estado para regular los procesos acelerados de acumulación capitalista en los países periféricos.

Referencias bibliográficas

BARRÁN, J. P. y Nahúm, B. (1967). *Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1885*. Montevideo: EBO.

GONSALVES, G. (2010). *La problemática de la tierra en Uruguay. Un recurso estratégico que merece de estrategias nacionales y regionales*. Montevideo: CADESYC.

MGAP-DIEA. (2015a). *Serie Precio de la Tierra. Compraventas, año 2014*. Montevideo: MGAP.

MGAP-DIEA. (2015b). *Serie Precio de la Tierra. Arrendamientos, año 2014*. Montevideo: MGAP.

MGAP-DIEA. (2015c) *Anuario Estadístico Agropecuario 2015*. Montevideo: MGAP.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP-DIEA). (2012). *Serie Precio de la tierra. Compraventas segundo semestre 2012*. Abril. Montevideo: MGAP.

MORALES, H. y Dieguez, F. (2009). *Familias y campo. Rescatando estrategias de adaptación*. Montevideo: Edición Plan Agropecuario.

MURGUÍA, J. M. (2006). *Estructura y formas de competencia en los mercados de carne bovina*.

PIÑEIRO, D. (1991). Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos. En D. Piñeiro (ed.), *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*. Montevideo: CIESU, Ediciones de la Banda Oriental.

RAMÍREZ, J. (2014). *Pueblos rurales en Uruguay: dinámica ocupacional y poblacional tras las transformaciones agrarias en los últimos 25 años*. Tesis de maestría en Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

RIELLA, A. y Mascheroni, P. (2015). *Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista. Año 2015*. Montevideo: Biblioteca Plural, UDELAR.

RIELLA, A. (2010). Producción familiar y cambios en la estructura social agraria del Uruguay. En M. Manzanal (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.

RIELLA, A. y Mascheroni, P. (2011). Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. *Revista Pampa*, 7 (7), Santa Fe, Argentina.

RUBIO, B. (2008). De la crisis financiera a la crisis alimentaria. Impacto sobre el campo mexicano. *Argumentos*, 21. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59511124003>.

URUGUAY XXI. (2013). *Sector forestal. Oportunidades de inversión en Uruguay*. Documento de trabajo, enero. Montevideo.





Perfiles distributivos: grupos económicos, ingresos y bienes

La economía política de la desigualdad en el nivel más alto de Chile contemporáneo*

Diego
Sánchez-Ancochea

Introducción

El reciente enfoque en los ingresos más altos a nivel internacional (Piketty y Saez, 2006; Atkinson y Piketty, 2010; Piketty, 2014) debería ayudar a centrar la atención en América Latina. La región se ha caracterizado tradicionalmente por una alta concentración del ingreso y por la influencia política de la élite (Banco Mundial, 2003). La interacción entre la concentración económica y la concentración del poder político ha llevado a conflictos sociales regulares y a menudo ha contribuido a una debilidad institucional.

Según la literatura histórica, el control inicial de los recursos por una élite buscadora de rentas llevó a un modelo de desarrollo altamente sesgado. Aunque existe un debate en cuanto a si el proceso se inició en la época colonial (Engerman y Sokoloff, 1997; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001) o a fines del siglo XIX (Coatsworth, 2008; Williamson, 2010), no hay dudas sobre las consecuencias negativas de la desigualdad en el último siglo. La élite se benefició de los auges de los productos básicos, rechazó a menudo una imposición tributaria progresiva y no incorporó grandes segmentos de la población en la política social.[1]

Dada la importancia histórica de los ingresos más altos y del poder de la élite, sorprende saber que los trabajos doctrinarios sobre la reducción de la desigualdad de los ingresos en la última década los han ignorado, concentrándose, en cambio, en el crecimiento a corto plazo del empleo formal y en la reducción de la tasa de retorno educativo (Cornia, 2010).

* Investigación financiada en parte por CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo Fell de la Universidad de Oxford. Mi especial agradecimiento a Giorgio Boccardo por su valiosa asistencia en la investigación y a Luis Bértola, Juliana Martínez Franzoni, Javier Rodríguez Weber y Jeffrey Williamson por sus comentarios a un borrador previo.
Este capítulo se publicó originalmente como Diego Sánchez-Ancochea (2016), La economía política de la desigualdad en el nivel más alto de Chile contemporáneo. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (eds.), *La fractura. Pasado y presente de la búsqueda de la equidad social latinoamericana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo.

[1] Siguiendo a Amsden y DiCaprio (2012, p. 352), defino a la élite como una minoría de la sociedad “que goza de una condición privilegiada y ejerce un control decisivo sobre la organización de la sociedad”.

Según los informes más optimistas, el gasto en educación superior incrementó la oferta de trabajadores calificados y redujo su remuneración relativa (López-Calva y Lustig, 2010). La constitución de transferencias en efectivo condicionales, las jubilaciones sin aportes y otros programas de asistencia social mejoraron la capacidad redistributiva del Estado (Cornia, 2014).

¿Qué ha pasado con la concentración económica y política en el nivel más alto? ¿Ha mermado la influencia de la élite? ¿Es probable que disminuya en el futuro? Contestar estas preguntas requiere ir más allá del análisis econométrico que se basa en datos domésticos imperfectos, disponibles únicamente para unos pocos años. También demanda un análisis más riguroso de las formas a través de las cuales los ingresos más altos se reproducen a lo largo del tiempo, que va más allá de las discusiones de la tasa de retorno educativo y los efectos de todas las políticas sociales.

En este capítulo estudio el caso de Chile, un país donde el decil más alto hace un gran aporte a la desigualdad total (Yotopoulos, 1989; Torche, 2005). Me baso en la literatura económica política reciente sobre instituciones y élites (Acemoglu y Robinson, 2012; Amsden, DiCaprio y Robinson, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013), así como en el análisis de los ingresos más altos en todo el mundo y de otros datos disponibles (cuantitativos y cualitativos) de Chile.

Recordando el aporte de Javier Rodríguez Weber,[2] ilustro cómo la dictadura de Pinochet contribuyó a que se profundizara la concentración en el nivel de ingresos más alto de Chile y redefinió la economía política del país. He revisado estudios sobre distribución del ingreso para demostrar que la participación en el ingreso del 1% y del 10% más pudiente es, en la actualidad, muy alta. La probabilidad de que esta situación se revierta en el futuro es limitada por varias razones. En primer lugar, existe una alta concentración de mercado, los grandes grupos económicos son poderosos y las políticas de producción se han modificado lentamente. En segundo término, los sindicatos siguen siendo débiles y no pueden actuar como una fuerza compensatoria en el mercado laboral. Y, en ter-

[2] Véanse Rodríguez Weber, 2014 y 2016.

cer lugar, la política impositiva únicamente ha aumentado de manera pausada, en parte debido a la oposición de la élite. Asimismo, el capítulo reconoce el movimiento gradual de Chile hacia un universalismo redistributivo en materia de política social (Huber y Stephens, 2012) y explora si estas políticas pueden transformar la economía política de Chile en el futuro. En conclusión, invito a realizar mayores investigaciones sobre las élites para evaluar las trayectorias distributivas futuras en América Latina. En virtud de la falta de datos y de la necesidad de considerar las interacciones entre el proceso político, el social y el económico, los estudios futuros podrían requerir la adopción de enfoques multidisciplinarios.

Desigualdad en los ingresos e ingresos más altos en América Latina

Históricamente, en América Latina más recursos han ido a los adinerados que en cualquier otro lugar del mundo.[3] Aunque no se cuenta con datos a largo plazo en materia de concentración en el nivel más alto, la situación a principio de los años noventa podría constituir una buena representación de los modelos anteriores (**cuadro 1**).[4] En 1992, el decil más rico de América Latina recibió el 48% del ingreso total; 1.7 veces más que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[5]

[3] Algunas de las siguientes discusiones se toman de Sánchez-Ancochea (2009).

[4] Enfocarse en los comienzos de los años noventa es más significativo que usar datos más recientes porque en el resto del artículo estamos interesados precisamente en los cambios recientes. Idealmente, usaríamos datos comparativos de los años sesenta en el medio de la sustitución a la importación, pero esa información no se encuentra disponible.

[5] Como discutiremos más adelante, el uso de encuestas domésticas para analizar la concentración del ingreso en el nivel más alto es problemático. Los grupos de altos ingresos tienden a ser insuficientemente representados en muchas de estas encuestas y la ganancia de capital se mide de manera deficiente. Incluso los datos históricos comparativos en los grupos de ingresos más altos en la mayoría de los países en vías de desarrollo tampoco están disponibles hasta ahora (véase Piketty, 2014).

Cuadro 1

Varias regiones del mundo. Distribución del ingreso por decil, 1992

Decil	América Latina	África	Asia	Europa del Este	OCDE
1	1.6	2.1	2.6	2.2	2.5
2	2.4	3	3.5	3.8	3.4
3	3	3.7	4.8	5.1	5.3
4	3.4	4.6	5.8	5.7	6.3
5	5	5.5	6.5	7.5	7.3
6	6	6.5	7.5	8.2	8.6
7	7.6	8.6	9	9.4	10.5
8	9	10.5	10.5	10.8	12.2
9	14	13.3	12.4	12.8	14.8
10	48.8	42.2	37.4	34.7	29.1

Fuente: Banco Mundial (2003).

El carácter único del modelo de desigualdad de América Latina se ve aún más claro en el **cuadro 2**, que compara la distribución del ingreso en cada región con la de los países de la OCDE. Cada observación representa la participación en el ingreso de un decil específico en relación con la misma participación en la OCDE. Por ejemplo, el decil más pobre en América Latina recibió (en términos relativos) sólo el 64% de lo que ganó el decil más pobre en los países de la OCDE.

Cuadro 2

Varias regiones del mundo. Ingreso compartido en comparación con aquel de la OCDE, 1992

Decil	América Latina	África	Asia	Europa del Este	Países desarrollados
1	0.64	0.84	1.04	0.88	1
2	0.71	0.88	1.03	1.12	1
3	0.57	0.7	0.91	0.96	1
4	0.54	0.73	0.92	0.9	1
5	0.68	0.75	0.89	1.03	1
6	0.7	0.76	0.87	0.95	1
7	0.72	0.82	0.86	0.9	1
8	0.74	0.86	0.86	0.89	1
9	0.95	0.9	0.84	0.86	1
10	1.68	1.45	1.29	1.19	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 1.

En América Latina, todos los deciles, salvo el más alto, recibieron en 1992 una participación de ingresos más baja que en cualquier otra parte del mundo. La situación fue particularmente dramática en lo más bajo de la estructura distributiva, pero la clase media baja también se vio afectada. Los latinoamericanos en el decil medio, por ejemplo, recibieron sólo el 68% del recibido en los países de la OCDE (en términos relativos). Al mismo tiempo, la participación del 10% más rico era significativamente superior a aquella de la OCDE, así como a la de África, Asia y Europa del Este. La literatura emergente sobre ingresos más altos basados en estadísticas impositivas ha confirmado este problema para la década de 2000. La participación del 1% más rico en los países de América Latina en donde los datos se encuentran disponibles es mucho

mayor que en Estados Unidos (Alvaredo y Londoño Vélez, 2013; Medeiros, Souza y Ávila de Castro, 2014).

El alcance de la concentración en el nivel más alto es también evidente cuando se considera la distribución de la riqueza. Merrill Lynch, en colaboración con Capgemini, publica una estimación periódica de la cantidad de individuos con alta riqueza neta (HNWI, por sus siglas en inglés), dueños de al menos un millón de dólares estadounidenses en activos financieros (Merrill Lynch, 2006). En 2006, América Latina ostentaba 300 000 individuos con alta riqueza neta (3.6% del total mundial), cada uno de los cuales tenía en promedio 14 millones de dólares en activos financieros, cuatro veces más que las personas ricas en Estados Unidos o Europa (**cuadro 3**).

Cuadro 3

Cantidad de personas con alta riqueza neta, riqueza total y riqueza promedio por persona, 2006

Región	Cantidad de personas con alta riqueza neta[a]	Riqueza total[b]	Riqueza por persona[c]
Europa	2.8	9.4	3.4
América del Norte	2.9	10.2	3.5
Asia-Pacífico	2.4	7.6	3.2
América Latina	0.3	4.2	14
Medio Oriente	0.3	1.2	4
África	0.1	0.8	8
Mundial	8.7	33.3	3.8

Fuente: Merrill Lynch (2006).
Notas: Los individuos con alta riqueza neta son aquellos con al menos un millón en activos financieros.
a Millones de personas. b Trillones de dólares. c Millones de dólares.

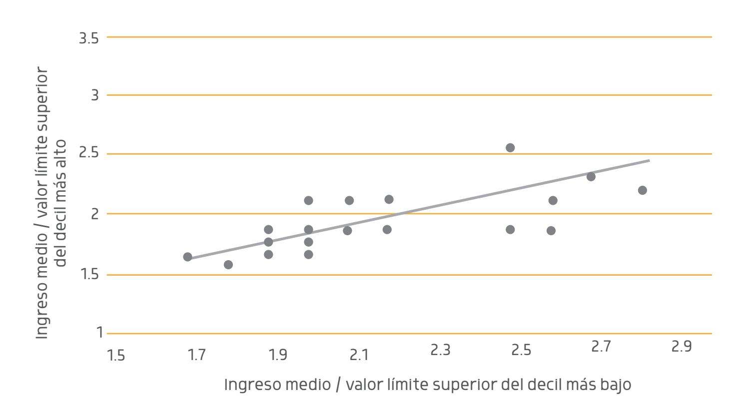
Chile como un buen representante de la tendencia regional

Chile comparte con América Latina la concentración extrema en el nivel más alto, algo que hace evidente en la **gráfica 1**. Mientras que la relación del ingreso medio con aquel del pobre es más baja en Chile que en Estados Unidos e Israel, los que más ganan en Chile obtienen más que en cualquier otro país de la OCDE. La movilidad social entre el 90% más bajo también es alta en Chile, mientras que las oportunidades de ser parte del decil más alto son extremadamente bajas (Torche, 2005). El rico chileno ha logrado proteger su posición social a la larga y, al mismo tiempo, mantener una influencia política única (Rodríguez Fisse y Thomas, 2014).

¿Han cambiado las cosas en los últimos años? ¿La desigualdad ha disminuido? Para Cornia (2010, p. 109), Chile es una buena ilustración del éxito de América Latina en consolidar un paradigma de "'redistribución prudente con crecimiento' abocado a reducir la desigualdad heredada de la época colonial". Sandbrook *et al*. (2007) consideran al Chile después de 1990 como uno de sus cuatro casos de democracia social en la periferia.

Gráfica 1

OCDE. Distribución del ingreso, comparación de deciles, 2011



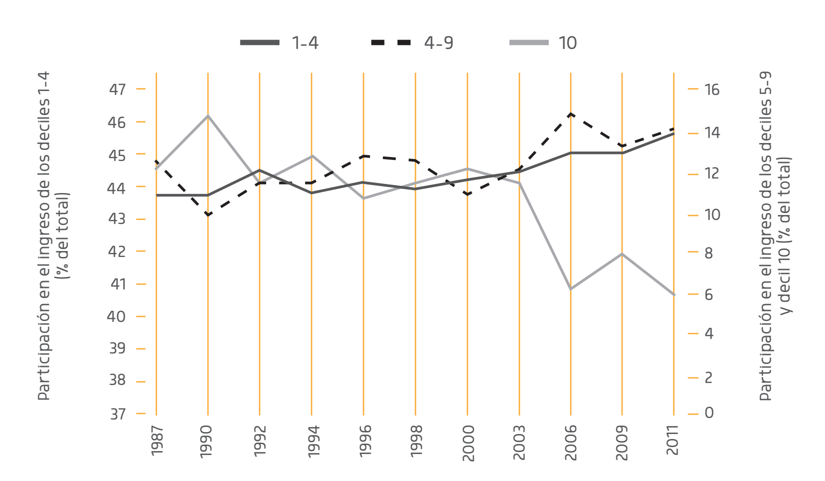
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Siguiendo la metodología de Palma (2011), la gráfica 1 presenta la participación en el ingreso del 40% más bajo, el 50% del medio y el 10% más alto durante el periodo 1987-2011, sobre la base de encuestas domésticas. En los años noventa, la distribución del ingreso de Chile cambió relativamente poco y el decil más alto recibió alrededor de cuatro veces más que los cuatro deciles más bajos combinados. Incluso desde 2003 ha existido un giro gradual, ya que la participación en el ingreso del 10% más alto disminuyó del 44 al 40.7%.

Usando encuestas domésticas, Friedman y Hofman (2013) encontraron que la participación en el ingreso del 10% más alto realmente empezó a bajar en 1990. Su estudio también muestra las inconsistencias en la medición del ingreso en el nivel más alto y las dificultades para basarse en las encuestas domésticas para estudiar a los ricos. Una investigación basada en otras fuentes puede resultar más satisfactoria y cuestionar los resultados presentados en la **gráfica 2**. Dos estudios son particularmente útiles: López, Figueroa y Gutiérrez (2013) y Fairfield y Jorratt (2014). Ambos se basan en datos sobre impuestos a los ingresos e incluyen estimaciones de ganancias no distribuidas.

Gráfica 2

Distribución del ingreso doméstico igualado en Chile, 1987-2011, grupos de deciles



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDLAC provenientes de encuestas domésticas.

Fairfield y Jorratt (2014) presentan las estimaciones más confiables y también cubren un periodo más largo que los otros estudios, pues se beneficiaron del acceso a una base de datos inédita de todos los chilenos que pagaron impuestos entre 2005 y 2009 y usaron datos disponibles para el público para extender sus series a 2004, 2010 y 2011. Asimismo, su asignación de ganancias no distribuidas entre los contribuyentes se basa en información obtenida de formularios de declaraciones juradas de impuestos de empresas, algo que ningún otro estudio ha hecho. Según sus resultados, la participación en el ingreso del 1% más alto oscila entre el 15%, sin ajustes por ganancias no distribuidas e ingresos no informados, y el 33% cuando se ajusta por las ganancias y la evasión impositiva. Esta última cifra es significativamente mayor que la de Estados Unidos (18%) —el país desarrollado más desigual— o incluso Colombia. Estos autores no encuentran ninguna tendencia clara con respecto al periodo 2004-2011: el nivel de ingresos en el nivel más alto muestra alguna variación año a año, pero no sube ni baja en total.

A su vez, López, Figueroa y Gutiérrez (2013) se basan en datos disponibles públicamente, divididos en ocho anexos impositivos diferentes. Su asignación de las ganancias no distribuidas se apoya en presunciones inestables sobre la titularidad de activos en Chile. Incluso sus estimaciones no difieren tanto de las de Fairfield y Jorratt (2014) y confirman la extrema concentración del ingreso en Chile. Según sus cálculos, el nivel de ingresos del 1% más alto oscila entre el 22% (sin considerar las ganancias no distribuidas, pero tomando en cuenta la evasión impositiva) y el 31% cuando se consideran todas las cifras. La estimación del límite más bajo es incluso superior a aquella en Sudáfrica, Colombia, Argentina y Estados Unidos.

Dos conclusiones de estos estudios son particularmente relevantes para este capítulo. En primer lugar, a pesar de la falta de datos, es difícil creer que la distribución en el nivel más alto haya disminuido significativamente en la última década.[6] ¿Por cuánto más del 30% pudo haber sido la participación del 1% más alto dos décadas atrás? En segundo

[6] Estos resultados coinciden con una investigación reciente en países de América Latina, basada en información tributaria y aplicando la metodología propuesta por Atkinson, Piketty y Saez <http://www.wid.world/>; véase, en particular, el trabajo de Medeiros, Souza y Castro (2014) para el caso de Brasil.

lugar, los estudios de desigualdad y su evolución a lo largo del tiempo no pueden basarse en las estimaciones de distribución del ingreso. Aun los estudios más rigurosos, como el de Fairfield y Jorratt (2014), realizan presunciones heroicas y muestran grandes variaciones entre los límites superior e inferior. Si nos interesamos en tener un panorama completo de la concentración económica, necesitamos considerar fuentes múltiples (cualitativas y cuantitativas), incluidos artículos periodísticos sobre los patrones de consumo e inversión de los ricos.

Los ingresos más altos y la economía política de la distribución

Gran parte de la literatura económica en materia de desigualdad ha tratado al 1% más alto como cualquier otro grupo, haciendo énfasis, por ejemplo, en el rol que desempeña el capital humano en la determinación de su ingreso. Como resultado, las políticas propuestas para reducir la concentración del ingreso son las mismas que las sugeridas para reducir el coeficiente de Gini:

a) aumentos de los salarios mínimos;

b) expansión del gasto en educación y mejora de su calidad; y

c) creación de intervenciones sociales contra la pobreza (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2003).

Sin embargo, los grupos de altos ingresos son diferentes a todo otro en la sociedad. Son dueños de las grandes empresas y sus ingresos dependen tanto de las ganancias como de los salarios. Cuando se estudian estos grupos, debemos dar cuenta tanto de la distribución funcional del ingreso como del proceso general de redistribución (**gráfica 3**).

En los países en vías de desarrollo, una participación significativa de la ganancia de capital va a los grupos más ricos de la sociedad. Por ejemplo, en Chile, López, Figueroa y Gutiérrez (2013) estiman que el 85% de las utilidades retenidas van a parar al 1% más alto. Cuatro quintos del

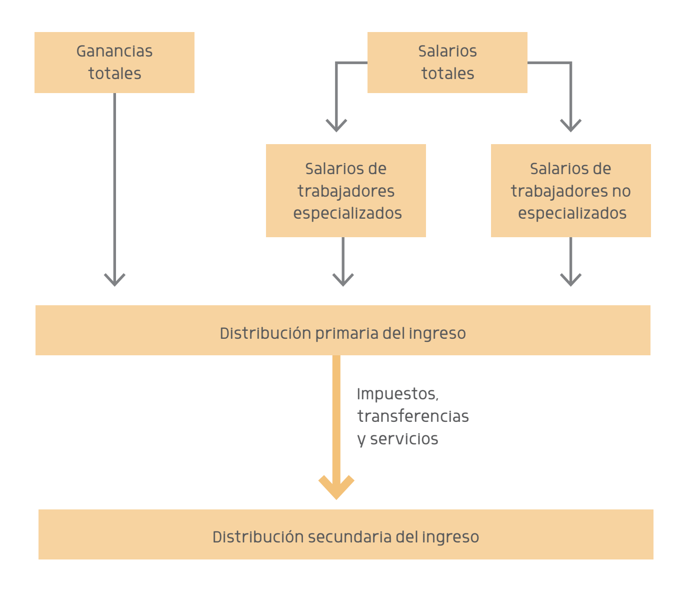
ingreso percibido por el 0.01% de los chilenos más ricos realmente derivan de las ganancias de capital (Fairfield y Jorratt, 2014). La distribución funcional del ingreso depende de muchos factores, pero dos son particularmente importantes: el nivel de la concentración de mercado y la fuerza de los sindicatos. La concentración de mercado tiene dos dimensiones diferentes. Primero, depende de cuán influyentes son los grandes conglomerados de familias, los cuales tradicionalmente han controlado una participación mayor de la economía en países en vías de desarrollo que en países desarrollados (Amsden, 2001; Fernández Jilberto y Hogenboom, 2007; Schneider, 2013). La concentración de mercado también depende de la cantidad de empresas por sector y de la diferencia de productividad entre las grandes y las pequeñas empresas.

Los sindicatos fuertes con suficiente poder de negociación reducirán asimismo la participación en el capital. Al promover los convenios colectivos, los sindicatos pueden, además, contribuir a bajar la dispersión del salario (Bhattacherjee, 1987). Sin embargo, lo más probable es que esto suceda cuando la negociación ocurra en toda la economía y esté centralizada (Aidt y Tzannatos, 2002). Asimismo, la distribución de salarios depende de la tasa de retorno educativo. Esta diferencia entre trabajadores calificados y no calificados surge tanto del nivel de educación, que le da forma a la oferta de mano de obra, como de la estructura productiva de la economía, que determina la demanda de mano de obra. Si bien la tasa de retorno educativo ha recibido gran atención en la literatura reciente sobre desigualdad en América Latina (López-Calva y Lustig, 2010; Gasparini *et al.*, 2011; Gindling y Trejos, 2013), en realidad puede ser menos importante para explicar los ingresos más altos.



Gráfica 3

Proceso de distribución y redistribución



Fuente: Elaboración propia.

Por último, debemos considerar la redistribución del ingreso, que depende de los impuestos y del gasto público. Algunas políticas sociales redistribuyen a favor de los pobres sin erosionar la participación en el ingreso de los acaudalados. Este, por ejemplo, es el caso de las transferencias en efectivo condicionales, que en razón de su poca monta generalmente no requieren un aumento impositivo. Las políticas universales, por el contrario, son más susceptibles de crear presiones hacia una tributación mayor, limitando más, en consecuencia, a los ingresos más altos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, texto inédito).

Las fuerzas y las luchas políticas influyen en todos los elementos mencionados en la **gráfica 3**. La manera en que se regulan los mercados, se

establecen los incentivos a las grandes empresas, se trata a los sindicatos y se diseñan políticas sociales y tributarias depende directamente de la fuerza de los diferentes actores. Desafortunadamente, en todas estas áreas, la élite económica, compuesta por los grupos de altos ingresos antes mencionados, por lo general ejercen una influencia mayor que otros. La élite juega un papel central en la configuración de las instituciones políticas y en las políticas mismas (Robinson, 2012). En palabras de Shamus Kahn (2012, p. 362): "Aunque las élites no son representativas de la sociedad, la distribución del poder a su favor a menudo significa que las élites son los motores de la desigualdad".

El resto de este capítulo explora los factores clave que dan forma a la distribución del ingreso en el nivel más alto de la República de Chile actual. No sólo estoy interesado en la situación en un determinado momento (por ejemplo, cuán redistributivas son las políticas en un año dado), sino también en los procesos políticos que pueden desencadenar las distintas políticas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, texto inédito). Para asumir este análisis, es importante entender, en primer lugar, la "revolución regresiva" que tuvo lugar en los años setenta.

Los años de Pinochet: una redistribución "exitosa" hacia lo más alto

Durante las décadas de 1950 y 1960, las mejoras en la distribución del ingreso, claramente ilustradas en el aporte de Rodríguez Weber en *La fractura* (véase Rodríguez Weber, 2016) fueron de la mano con una erosión del poder de la élite. El sistema político se movió hacia la izquierda y actuaron nuevos grupos sociales como fuerzas compensatorias (Pinto, 1970).[7]

[7] La importancia de los cambios políticos, pero también sus limitaciones, es clara cuando se considera la política social. Durante las décadas de 1950 y 1960, los programas sociales de salud, jubilaciones y educación se expandieron rápidamente, y a principios de la década de 1970 la seguridad social cubría al 75% de

Sin embargo, todos los avances fueron rápidamente invalidados luego del golpe de Estado de 1973, que fue apoyado con entusiasmo por grandes segmentos de la élite (Palma, 2011). La dictadura de Augusto Pinochet desencadenó el regreso de un sistema económico político basado en la élite (Silva, 1996) y condujo a un dramático proceso de concentración del ingreso. La redistribución del ingreso hacia el nivel más alto era extraordinaria, incluso mayor a aquella experimentada por Estados Unidos en las últimas tres décadas. Entre 1973 y 1989, la participación en el ingreso del 10% más alto aumentó en un 50%, mientras que aquella del 70% más bajo se redujo en más del 35% (Palma, 2011; véase también Ffrench-Davis, 2010).

El golpe afectó a todos los canales de la concentración económica y política que hemos discutido con anterioridad. En primer término, la concentración de capital aumentó significativamente, en particular, como resultado de los procesos de privatización. De las 500 empresas públicas existentes a principios de los años setenta, 481 fueron transferidas a una pequeña cantidad de participantes del sector privado. La privatización, junto con la asignación del crédito a unos pocos grupos empresariales, "incrementó el tamaño de la concentración de empresas y asimismo mejoró el poder económico de los 20 o más grupos industriales o bancarios más grandes" (Yotopoulos, 1989, p. 696). Para 1978, los cinco conglomerados más poderosos de Chile controlaban el 60% de los activos de las 100 empresas más grandes, en comparación con el 46.5% en 1969.

En segundo lugar, los sindicatos fueron sistemáticamente perseguidos y los cambios en la regulación del mercado laboral ampliaron la tercerización y la libre fijación del salario (Berg, 2006). La debilitación de los sindicatos contribuyó a una reducción de los salarios generales y eliminó una fuerza política progresiva significativa. Por otro lado, la influencia de los grandes grupos empresariales en la creación de políticas creció de manera significativa durante este periodo (Rodríguez Fisse y Thomas, 2014).

la población económicamente activa (Huber y Stephens, 2012). Un gasto social más alto también resultó en un mayor aporte a la seguridad social y en una mayor carga impositiva. Sin embargo, estas políticas fueron ampliamente segmentadas, en principio en beneficio de algunos grupos dentro de la clase media. El seguro social involucraba a más de diez fondos diferentes con derechos y obligaciones contenidos en más de 2 000 textos legales (Mesa-Lago, 1978; Segura-Ubiergo, 2007).

En tercer lugar, la capacidad del Estado para redistribuir los ingresos se debilitó. Las jubilaciones colectivas fueron reemplazadas por pensiones de capitalización individual administradas por empresas privadas. Todos los componentes redistributivos del sistema fueron eliminados y las pensiones se vincularon exclusivamente a los retornos financieros de los aportes (Riesco, 2007). La asistencia médica pública sobrevivió, pero los prestadores privados aumentaron significativamente.

Una gran parte de los costos de salud fueron trasladados a las personas (a través de aportes de seguro y copagos), al mismo tiempo que la participación en el gasto público en total se redujo del 38% al 21% (Gogna, 2004).

Chile desde 1990: ¿Por qué no hubo más progresos?

Si aceptamos que los ingresos más altos han permanecido estables —lo que es más evidente en los datos tributarios que en las encuestas domésticas—, ¿cómo podemos explicarlo? ¿En qué áreas Chile ha experimentado adelantos y en dónde han permanecido las cosas iguales? En este apartado, reviso algunos de los canales discutidos en la sección sobre la economía política de la redistribución. Demuestro que la concentración del poder económico no se ha modificado y que la política pública no ha prestado demasiada atención a la reducción de las brechas de productividad. Los sindicatos también permanecen débiles y no pueden actuar como una fuerza nacional influyente. Por el contrario, algunas reformas han hecho que la política social fuera más redistributiva y lograron desencadenar trayectorias políticas en el largo plazo. La pregunta clave que sigue sin responderse no es si Chile aún sigue siendo desigual, sino si estas nuevas oportunidades pueden verdaderamente modificar la economía política de la desigualdad en el futuro.

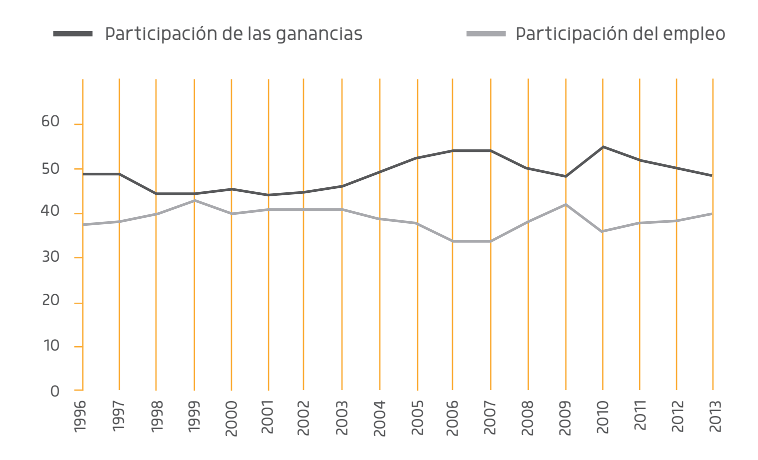
La participación del capital y la concentración de mercado

Durante las últimas dos décadas, la participación del capital en el producto interno bruto (PIB) ha permanecido relativamente estable (**gráfica 4**).

Aumentó 9 puntos porcentuales entre 1999 y 2006, pero luego bajó a su nivel de 1996. Guerreiro (2012) confirma estos patrones generales en un estudio global que corrige el nivel de empleo autónomo. También muestra que la reciente estabilidad ha llegado luego de largos giros en las décadas anteriores (a favor del capital en los años de Pinochet y en contra luego del regreso a la democracia).[8] El desempeño de Chile en esta área está en línea con las tendencias globales y es consistente con muchos otros países en donde la concentración del capital y la desigualdad de ingresos se ha incrementado simultáneamente (Karabarbounis y Neiman, 2013; Piketty, 2014).

Gráfica 4

Participación del empleo y capital, %PIB, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Nacionales de Ingreso, página web del Banco Central.

[8] El estudio de la evolución del capital y las participaciones del trabajo nos lleva a cuestionar el discurso dominante sobre la reciente mejora en la distribución del ingreso en América Latina. Por ejemplo, según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), basados en encuestas domésticas, el coeficiente de Gini de Perú bajó de 0.52 en 2003 a 0.43 en 2013. Sin embargo, esto sucedió al mismo tiempo que la participación del salario se redujo en más de un tercio, según las estimaciones de Guerreiro (2012).

Los datos existentes sobre concentración del mercado son irregulares y no nos permiten explorar los cambios a lo largo del tiempo sistemáticamente. Asimismo, algunos de los estudios más cualitativos sobre grupos empresariales y concentración económica se enfocan en los años noventa, limitando, por ende, nuestras opiniones sobre la última década. Sin embargo, existe suficiente prueba empírica para creer que la concentración no ha disminuido de manera significativa y sigue siendo alta.[9]

Sobre la base de diferentes clasificaciones, tres conglomerados han sido particularmente prominentes: Luksic, Angelini y Matte. A fines de la década de 1990, estos tres grupos eran, ellos solos, dueños de todas las empresas chilenas que cotizaban en la bolsa con un valor de mercado superior a los 600 000 millones de dólares. En la última década, los grandes grupos familiares han tenido éxito en adaptarse a las condiciones globales cambiantes al crear nuevos vínculos con empresas transnacionales, expandirse a sectores no vinculados con la exportación, como el comercio, y al diversificarse en muchos sectores diferentes (Fazio, 1999; Schneider, 2008).

Por ejemplo, a través de diferentes sociedades inversoras como Quiñenco o Madeco, Luksic participa en actividades manufactureras como cobre, aluminio, fibra óptica y envases flexibles, así como cerveza, vino y gaseosas. Luksic también ha creado alianzas estratégicas en otros sectores, incluidos los sectores de bancos, telecomunicaciones, electricidad y turismo (Fazio, 1999). El grupo Matte ha construido, a su vez, una cartera diversificada que incluye la fábrica de papel más grande en América del Sur, junto con su participación en más de treinta empresas en los sectores financiero, minero, de la salud, telecomunicaciones, energético, portuario y otros.

Para explorar los vínculos entre la concentración de mercado y los ingresos más altos, tomo en consideración la lista Forbes de multimillonarios de 2015. Aunque este tipo de listas brinda únicamente información limitada sobre unas pocas familias prominentes, son de utilidad para

[9] Para una discusión sobre la persistencia de los grupos empresariales y su influencia económica en Chile y otros países latinoamericanos, véase Schneider (2008).

Cuadro 4

Principales grupos familiares de Chile, lista Forbes de multimillonrios, 2015

Nombre	Fortuna estimada*	Grupo	Constitución	Algunas empresas (propiedad total o parcial)	Sectores
Iris Fontbona	13.5	Luksic	Década de 1950	Antofagasta, conglomerado Quiñenco	Minería, bebidas, bancos, manufactura, energía, transporte y puertos
Horst Paulmann	4.4	Cencosud	Década de 1970	Jumbo, Santa Isabel, Disco, Vea, Easy, Banco Paris	Tiendas, supermercados, tiendas de venta de artículos para la construcción y equipamiento para el hogar, bancos, centros comerciales
Matte (Eliodoro, Patricia y Bernardo)	2.8	Matte	Siglo XIX	CMPC, Banco BICE, Entel, Colbún	Papel, telecomunicaciones, bancos, transporte marítimo
Sebastián Piñera	2.5	LAN	Década de 1970	Extitular de LAN y Chilevisión	Aerolínea, medios, deportes
Álvaro Saieh Bendeck	2.5	Corp	Década de 1990	Corpbanca, Copesa, SMU, Unimarc, Telemercados, Construmart, La Tercera	Bancos, hoteles, seguro de supermercados, medios
María Luisa Solari Falabella y familia	2.4	SACI Falabella	Siglo XIX	Falabella, Enaex, clínica Las Condes	Tiendas, supermercados, tiendas de venta de artículos para la construcción y equipamiento para el hogar, viveros, bancos y participaciones en muchos otros sectores

Cuadro 4

Principales grupos familiares de Chile, lista Forbes de multimillonrios, 2015

Nombre	Fortuna estimada*	Grupo	Constitución	Algunas empresas (propiedad total o parcial)	Sectores
Julio Ponce	2.1	SQM	Década de 1980	Sociedad Química y MInera de Chile	Fertilizantes, litio, yodo, finanzas
Angelini Rossi (Roberto y Patricia)	2.9	Angelini	Década de 1950	Holding AntarChile, Arauco	Distribución de combustible, pesca, transporte marítimo, energía, forestal
Luis Enrique Yarur	1.2	Yarur	Década de 1930	Banco BCI, City National Bank of Florida, Salcobrand	Bancos, farmacia, otras tiendas minoristas

Fuentes: www.forbes.com y varias otras páginas web para información sobre los grupos.
Notas: * En miles de millones de dólares, valuación al 6 de mayo de 2015. Piñera tuvo que vender toda su participación cuando fue elegido presidente de Chile.

entender la concentración económica. En 2015, había diez chilenos en la lista Forbes, aunque varios eran parte de las mismas familias (**cuadro 4**). Estas diez personas juntas poseen una riqueza estimada de 34.5 mil millones de dólares, equivalente al 12% del PIB de Chile. El cuadro 4 también pone en evidencia el alcance de la presencia de unos pocos grupos empresariales en múltiples sectores que son dueños de una gran cantidad de compañías. Estos grupos controlan la mayoría de las operaciones al por menor, un sector que se expandió a una tasa promedio anual del 8.2% entre 2007 y 2011, y tiene una fuerte presencia en los sectores de medios, bancario, minero y de manufactura (Cuadros y Thomson, 2013).

La concentración también es alta a nivel sectorial. En las tiendas de venta de artículos para la construcción y el hogar, dos empresas (Easy y Sodimac) se han convertido en participantes dominantes y contribuyeron

a la desaparición de casi 3 500 empresas que operaban en el sector en los años noventa. Tres cadenas farmacéuticas (Cruz Verde, Salcobrand y FASA) son responsables de más del 90% de las ventas. La lista de sectores dominados por sólo dos o tres empresas, muchas de las cuales son parte de conglomerados más grandes, también incluye a las telecomunicaciones (móviles e internet), la televisión por cable, los supermercados y la electricidad (Fazio, 1999; Ruiz Encina y Boccardo, 2010).

Asimismo, a mediados de la década de 2000, sólo cinco grupos eran dueños directa o indirectamente de casi la mitad de todas las acciones de las empresas que cotizaban en la bolsa de valores de Santiago (Solimano, 2009). En 2007, las tres empresas más grandes (administradoras de fondos de pensiones o AFP) controlaban el 74% de todos los fondos de pensiones en el país. Solimano también calcula un índice de concentración económica para seis sectores (farmacéutico, forestal, bancario, de fondos de pensión, minería y salud) y demuestra un aumento en cuatro de ellos durante la década de 2000.

Heterogeneidad estructural y política de producción

Al igual que otros países latinoamericanos, Chile se ha caracterizado por grandes brechas de productividad. Los datos de Infante y Sunkel (2009), correspondientes a 2003, demuestran diferencias en el empleo y en la productividad en dos ejes diferentes: entre sectores y entre grandes y pequeñas empresas. Las grandes empresas son más productivas que las pequeñas y medianas empresas en todos los sectores económicos. Asimismo, la minería, los servicios públicos y los servicios financieros son más productivos que la agricultura y los servicios comunitarios, aunque las diferencias de productividad sectorial son menos significativas. Como resultado de ello, la diferencia entre una compañía minera grande y un pequeño agricultor es asombrosa: la primera es casi cuarenta veces más productiva que el último. La mayoría del empleo se ubica en los sectores de baja productividad y, por ende, es de baja calidad (Velasco y Huneeus, 2011).

Entre 1990 y 2005, los sucesivos gobiernos de la Concertación (una alianza de los partidos de centroizquierda que lucharon contra Pinochet) hicieron poco para abordar la dependencia de los recursos naturales y promover la difusión de la productividad a los restantes sectores. El

dominio de ideas amigables con el mercado hizo que las intervenciones dirigidas por el Estado fueran particularmente difíciles (Palma, 2011). Las cosas cambiaron en parte a partir de 2005, cuando se creó una nueva regalía sobre el cobre, la minería y otros recursos naturales. La regalía gravaba las ganancias netas de las actividades de recursos naturales a una tasa de hasta el 5%, que puede deducirse de las ganancias imponibles derivadas de otros impuestos. Aunque Chile aún tiene uno de los niveles de regalía más bajos en el mundo, representa menos del 2% de las ganancias y del 0.6% del valor de ventas (López y Miller, 2008), el nuevo impuesto llevaba al gobierno nuevos recursos que eran bienvenidos.

Las regalías se reservaban para la innovación y la promoción de nuevos sectores. En respuesta a ello, la administración de Ricardo Lagos (2000-2006) creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC).[10] El diseño inicial del CNIC se preparó a pedido de los senadores de la Concertación, Alejandro Foxley y Edgardo Boeninger, y tomaron prestadas las experiencias de Australia, Nueva Zelanda, Finlandia e Irlanda. Su creación fue una iniciativa burocrática de arriba a abajo. Aunque el CNIC incorporó miembros de asociaciones empresariales a su directorio, la participación y el compromiso del sector privado con respecto al proyecto fueron escasos.

La estrategia fundacional del CNIC surgió de un libro blanco (CNIC, 2007), cuyo primer volumen estableció la justificación económica para la política de innovación. El documento proponía intervenciones selectivas sobre la base de la promoción de grupos.[11] Con posterioridad, el CNIC creó 11 mesas redondas temáticas en áreas tales como educación superior y cultura de innovación. Las mesas redondas, conformadas por expertos, funcionarios públicos y algunos miembros del sector privado, resultaron en una lista de medidas traducidas en propuestas en el segundo volumen del libro blanco.

[10] La siguiente discusión se basa en parte en una entrevista con un funcionario de alto rango del CNIC, Santiago de Chile, julio de 2012.

[11] El segundo volumen definía nueve sectores para promover (incluidos pesca, *offshoring*, vinos y minería), sobre la base de un informe confeccionado por el grupo Boston Consulting.

El CNIC desarrolló una estrategia ambiciosa de promoción de grupos y adoptó ciertas medidas útiles para acelerar el dinamismo económico. No obstante, sus intervenciones compartían al menos tres problemas comunes con las otras iniciativas políticas industriales.

Primero, el CNIC era principalmente un proyecto tecnocrático con un apoyo débil del sector privado y pocos mecanismos para obligar a dicho sector a prestar cooperación. Su preferencia inicial tecnocrática de arriba a abajo continuó en los años posteriores. Cuando Eduardo Bitrán fue designado presidente del Consejo en 2008, promovió una mejor integración entre los ministerios y más apoyo de los distintos partidos políticos, pero no hizo ningún esfuerzo para alentar la integración con el sector privado. La creación de vínculos más dinámicos entre las grandes y las pequeñas y medianas empresas nunca formó parte de su agenda.

En segundo lugar, el objetivo principal del CNIC era incrementar la capacidad de innovación al apoyar sectores que eran globalmente dinámicos y en donde Chile presentaba ventajas comparativas. La meta era acelerar el crecimiento del PIB sin prestar atención al vínculo entre innovación, tamaño de empresas y distribución del ingreso. Otras políticas industriales han compartido un problema similar, brindando un apoyo insuficiente a las pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, el programa de créditos GIF de la Corporación de Fomento para la Producción (Corfo), que se concentra en las pequeñas y medianas empresas, administró sólo el 1.1% de la cartera total del sistema financiero chileno en 2006, muy por debajo de la Nacional Financiera (Nafin) mexicana (9.7%) y del Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) colombiano (5.3%) (Agosin, Larraín y Grau, 2010). En sectores clave, como el forestal, que están controlados por unos pocos grandes grupos, "la falta de una política de competencia, así como una promoción de políticas públicas integrales de la transformación económica han impedido la actualización y/o el ingreso de las pequeñas y medianas empresas" (Devlin y Moguillansky, 2012, p. 6).

En tercer lugar, los esfuerzos del CNIC carecieron de continuidad: luego de la elección del presidente Sebastián Piñera en 2010, las intervenciones sectoriales basadas en la promoción de grupos fueron interrumpidas (Devlin y Moguillansky, 2012). La nueva administración (2010-2014) desalentó la promoción activa del cambio estructural y se enfocó exclusivamente en la creación de un entorno comercial eficiente (Agosin y Grau, texto inédito). El gobierno conservador también se rehusaba a

usar el poder adquisitivo del Estado para apoyar a las pequeñas y medianas empresas.[12]

La decisión del presidente Piñera y el enfoque débil e inconsistente general de Chile en relación con la política industrial responde en gran parte a las preferencias del sector privado. Los grupos empresariales y las asociaciones de empresas han mantenido un enfoque crítico para dirigir la intervención estatal (Rodríguez Fisse y Thomas, 2014). Por ejemplo, un funcionario de alto rango de la Confederación de la Producción y del Comercio sostuvo que la política de innovación implicaba una gran cantidad de recursos, pero era bastante ineficiente. Asimismo, aseguró que el sector privado debería dirigir los esfuerzos de innovación y, cuando se discuten los sectores estratégicos, volver repetidamente al papel central de la minería.[13] Esto no es nuevo: como se dijo más arriba, los intereses principales de la élite empresarial son la minería, las finanzas y los bienes y servicios no vinculados con la exportación. La promoción de nuevos sectores no es su prioridad y puede conducir al surgimiento de una competencia amenazadora.

Sindicatos y la influencia del empleo

Los sindicatos juegan un papel importante en la (re)distribución del ingreso, al menos en los países de la OCDE (Blau y Khan, 1996; Huber y Stephens, 2001). Ejercen presión para que suban los sueldos medios y generalmente contribuyen a reducir la diferencia salarial (véanse Panagides y Patrinos, 1994, para el caso mexicano, y una revisión de la literatura en Torres Vieira, 2014). También pueden ejercer influencia en la distribución funcional entre los sueldos y las ganancias y reducir los ingresos más altos. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, Volscho y Kelly (2012) muestran que el aumento de un punto porcentual en la adhesión a un sindicato resultaría en una reducción del 0.4% en la participación en los ingresos de los súper ricos.

[12] Entrevista con un exfuncionario público y experto en materia de política de producción, Santiago de Chile, julio de 2012.

[13] Entrevista con un miembro de la Confederación de la Producción y del Comercio, Santiago de Chile, julio de 2012.

En Chile, como mencionamos más arriba, los sindicatos devinieron en el objetivo principal de la represión luego del golpe de Estado de 1973. Se declaró la ilegalidad de la principal confederación de trabajadores y muchos de sus líderes fueron detenidos. Toda reglamentación vigente en materia de contrato laboral fue suspendida y los mercados laborales, liberalizados (Berg, 2006). Las tasas de afiliación se derrumbaron: la participación de los trabajadores sindicalizados en la fuerza laboral total descendió del 33.7% en 1973 a sólo el 9.8% en 1985, mientras que la envergadura del sindicato se redujo a la mitad (Donoso, 2013a).

Con el regreso a la democracia en 1990, los sindicatos eran libres de negociar contratos y organizaron huelgas y protestas otra vez, pero nunca recuperaron su poder de influencia anterior. La principal confederación de trabajadores fue apropiada por administraciones sucesivas de la Concertación y jugó un papel político secundario (Donoso, 2013a). Las tasas de afiliación se estancaron y los convenios colectivos siguieron usándose con moderación. En 2013, el porcentaje de trabajadores bajo convenios colectivos o bajo contratos conjuntos —una clase de acuerdos más débiles— se encontraba por debajo del 12%, más de cuatro puntos porcentuales menos que en 1990.[14]

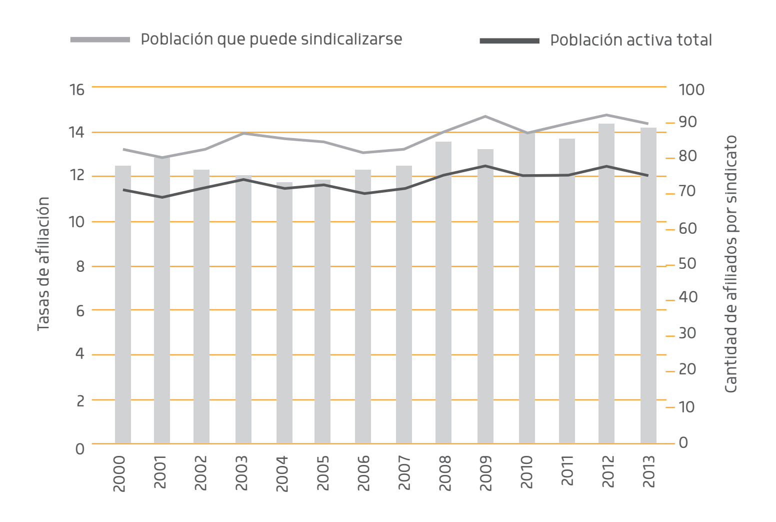
Una combinación de factores políticos y económicos explica la debilidad en curso de los sindicatos (Winn, 2004; Leiva, 2012; Donoso, 2013a). En el frente político, la memoria de la dictadura y sus terribles consecuencias contribuyeron a la adopción de una estrategia moderada. Los líderes sindicales también se rehusaban a oponerse a los gobiernos liderados por colegas antidictadura. El dominio de ideologías liberales era igualmente importante. Los sucesivos gobiernos chilenos se enfocaron en la promoción del crecimiento a través de mercados libres y la liberalización del sindicato, luchando contra la desigualdad exclusivamente a través de la política social (Palma, 2011). Como parte de este enfoque de

[14] El Departamento de Trabajo sólo publica datos de nuevos convenios firmados cada año. Cada convenio colectivo puede durar entre dos a cuatro años, pero los datos de la duración promedio no se encuentran disponibles (Dirección del Trabajo, 2014). Si todos los convenios duraran dos años, solamente el 8% de todos los trabajadores se habría beneficiado en 2013. Si todos los convenios duraran cuatro años, el 15% de los trabajadores estaría incluido. He elegido como mejor aproximación el promedio de esos dos porcentajes (11.6%). Los datos de 1990 fueron obtenidos de Leiva (2012).

política, el gobierno mantuvo "la legislación laboral, que es una de las más restrictivas en cuanto a poder de negociación sindical en el mundo" (Landerretche, Lillo y Puentes, 2013, p. 166). La élite empresarial, asimismo, se opuso fuertemente a varios intentos de reformar las leyes laborales, con lo que se diluyeron propuestas que eran bastante tímidas para empezar (Sehnbruch, 2006).

Gráfica 5

Tasas de afiliación y envergadura de sindicatos, 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección del Trabajo (2014).
Nota: Los puntos representan la relación entre la población sindicalizada y todos los trabajadores, mientras que la línea continua sólo considera a aquellos trabajadores que pueden afiliarse legalmente. Por consiguiente, excluye a los funcionarios públicos. Las estadísticas de la OCDE muestran una tendencia similar, aunque con valores ligeramente superiores (por ejemplo, la tasa de afiliación en 2012 es de 15.2 por ciento).

En el frente económico, la desregulación del mercado laboral y la expansión de los acuerdos de subcontratación restringen las oportunidades para una efectiva organización sindical (Berg, 2006). La heterogeneidad estructural, en particular el dominio de pequeñas empresas de baja productividad y la participación creciente de los servicios, en donde la

sindicalización era significativamente más difícil que en la manufactura, también ha sido problemática.[15]

En la última década han existido ciertos avances. Las tasas de sindicalización se recuperaron un poco y ascendieron del 10.9% de la población activa en 2000 al 11.9% en 2013 (**gráfica 5**). El tamaño de los sindicatos también ha crecido desde un nivel bajo de 72 trabajadores por sindicato en 2004 a 88 trabajadores en 2013.

La aparición de sindicatos fundamentales, con vínculos más directos con los afiliados, constituye un cambio más que significativo. Dirigidos por trabajadores contratistas, que exigían un tratamiento igualitario para aquellos empleados directamente por las empresas, los nuevos grupos aparecieron primeramente en la Corporación Nacional del Cobre (Codelco).[16] Las primeras protestas organizadas tuvieron lugar en 2003 y llevaron a la creación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores Contratistas (CNTC) (Hughes, 2013). Una huelga indefinida, organizada en 2006 en varias minas, obligó a Codelco a negociar directamente con los trabajadores contratistas y a otorgarles una gratificación especial. Asimismo, el Gobierno promulgó una ley de subcontratación en enero de 2007. La lenta implementación de dicha ley posteriormente llevó a la intensificación del conflicto entre los trabajadores contratistas y el Estado, y en el proceso fortaleció al nuevo movimiento laboral (Donoso, 2013a). En los últimos años, los sindicatos fundamentales se han expandido gradualmente hacia las compañías mineras privadas, la silvicultura y el procesamiento del salmón (Leiva, 2012) y han abierto nuevas oportunidades para las fuerzas sociales compensatorias desarrolladas.

No obstante, estos cambios no deberían exagerarse: los sindicatos son débiles y tienen una influencia limitada en la concentración del ingreso. Las tasas de afiliación aún están muy por debajo de los altos niveles

[15] Según Landerretche, Lillo y Puentes (2013), más de la mitad de las grandes empresas tienen sindicatos, en comparación con sólo el 3% de las pequeñas empresas y el 1% de las microempresas.

[16] La subcontratación en el sector del cobre se expandió rápidamente en la década de 2000. Entre 1999 y 2004, la participación de las empresas con trabajadores contratistas ascendió del 37% al 63%. En 2011, el 82% de las empresas en el sector eran contratistas (Hughes, 2013).

registrados a principios de los años setenta. Las leyes siguen discriminando a los sindicatos, que no pueden negociar ya sea a nivel de grupo empresarial o a nivel nacional.[17] El impacto de los sindicatos fundamentales en los derechos colectivos y en el comportamiento del Estado ha sido también menor a aquel esperado en un principio (Donoso, 2013a). Los nuevos sindicatos únicamente revitalizarán el movimiento laboral si pueden aliarse con las organizaciones tradicionales y construir interacciones más productivas con los partidos de izquierda –algo que a la fecha no han logrado–. De cualquier otra manera, su influencia política y su aporte a la erosión de los ingresos más altos a la larga serán limitados.

¿Más avances en las políticas impositivas y sociales?

Mientras que el gobierno chileno se ha mostrado reacio a adoptar una posición intervencionista en la producción y en el mercado laboral, gradualmente ha implementado más políticas activas en el ámbito social. Desde 2005, Chile se ha trasladado de un modo paulatino "hacia un sistema más universal de protección social, inspirado por los compromisos de izquierda frente a la igualdad, justicia y solidaridad" (Huber, Pribble y Stephens, 2010, p. 82). La expansión del gasto social a su vez ha creado nuevos conflictos relativos a la tributación y puede poco a poco consolidar una coalición entre clases de redistribución más amplia.

La creación de derechos de salud básicos para toda la población a través del plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (plan AUGE) ha sido probablemente el más significativo de estos movimientos prouniversales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014). El plan AUGE creó un mandato universal respecto de una lista de servicios que toda aseguradora de salud está obligada a brindar dentro de los tiempos explícitos, lo que terminó, consecuentemente, la práctica de los prestadores privados que ofrecían planes que omitían la asistencia médica en materia de reproducción de las mujeres y otros procedimientos clave (Ewig, 2008). El plan introdujo límites de precio a los planes de seguro privado y creó

[17] El salario mínimo también ha aumentado menos que en los países vecinos: entre 2003 y 2009, el salario mínimo aumentó un promedio anual del 2.4% en comparación con el 6.6% de Brasil y un crecimiento de dos dígitos en Uruguay (OIT, 2010).

incentivos para disminuir la discriminación en razón de la edad y el género (Ewig y Palmucci, 2012). Además del proyecto AUGE (promulgado como la ley 19.996 en septiembre de 2004), se presentaron otros tres proyectos de ley, dos de los cuales establecían una mayor regulación de los prestadores privados y un tercero, la ley de Autoridad Sanitaria, que otorgaba a los hospitales mayor autonomía.

Las necesidades financieras y las presiones electorales explican por qué el Gobierno fue exitoso en adoptar una reforma que favorecía a los pobres y a la clase media (Pribble, 2013). El gasto en salud pública había aumentado de manera constante en la década de 1990, en parte debido a que el Estado asumió los costos del servicio que la aseguradora privada no quería cubrir. La administración de Lagos tenía que encontrar nuevas maneras de controlar el gasto público, a la vez que aumentaba simultáneamente la capacidad de financiamiento del Estado. Al mismo tiempo, una reforma expansiva generó reclamos entre las clases, dado que la clase media usaba cada vez más los servicios estatales.

El impacto máximo de la reforma se vio limitado por la influencia de la élite. Las aseguradoras privadas, que operaban generalmente a través de partidos políticos de la derecha, lograron limitar los subsidios cruzados entre el sector privado y el público (Pribble, 2013). Durante la implementación, también adoptaron estrategias de fijación de precios que limitaban los impactos positivos del AUGE en relación con las desigualdades por razón de género y edad (Ewig y Palmucci, 2012).

A pesar de estos problemas, el AUGE claramente contribuyó a trasladar la política social de Chile a un sendero universal. Se ha expandido el conjunto de tratamientos requeridos de manera constante sobre la base de su relación costo-beneficio en la prevención de muerte y discapacidad (Ewig y Kay, 2011).[18] Un proyecto de ley que en la actualidad se discute, siguiendo las recomendaciones de un comité público-privado, probablemente establecerá un seguro común mínimo para los prestadores públicos y privados, creará una fuerza común con todos los aportes pri-

[18] Los cambios más recientes sumaron nueve nuevas patologías y llevaron la cantidad total a ochenta. Véase, por ejemplo, <http://www.supersalud.gob.cl/difusion/572/w3-article-8260.html> [Consultado el 23 de noviembre de 2014.]

vados y establecerá un nuevo fondo para los medicamentos de alto costo en ambos sistemas (Oxford Analytica, 2014). Este proceso de unificación mejorará, asimismo, las coaliciones entre clases en respaldo de mayores expansiones de la asistencia médica.

También han sido importantes los nuevos beneficios jubilatorios. La reforma jubilatoria de 2008 introdujo un nuevo programa de beneficios redistributivos, la Pensión Básica Solidaria. Esta pensión puede alcanzar hasta 160 pesos por mes y consiste en un subsidio público a las familias con ingresos de hasta el 60% en la escala de ingresos. La reforma también incluyó una ayuda por cada nacimiento con vida, con lo que se reconoció, en consecuencia, el tiempo dedicado al parto y a la crianza de los hijos (Ewig y Kay, 2011).

Mientras que las reformas jubilatorias mantenían las cuentas individuales privadas como el núcleo del sistema previsional, abrieron la puerta para cambios progresivos posteriores del sistema. Habiendo ganado la reelección en 2014, la presidenta Michelle Bachelet creó un comité de alto nivel para explorar la sustentabilidad del sistema previsional y el vínculo entre sus componentes varios. La propuesta más importante en la mesa es la creación de una aseguradora dirigida por el Estado (una AFP pública). De ser introducida, esta reforma reduciría las grandes comisiones que las AFP privadas cobran y debilitaría a las prestadoras privadas en mayor medida.

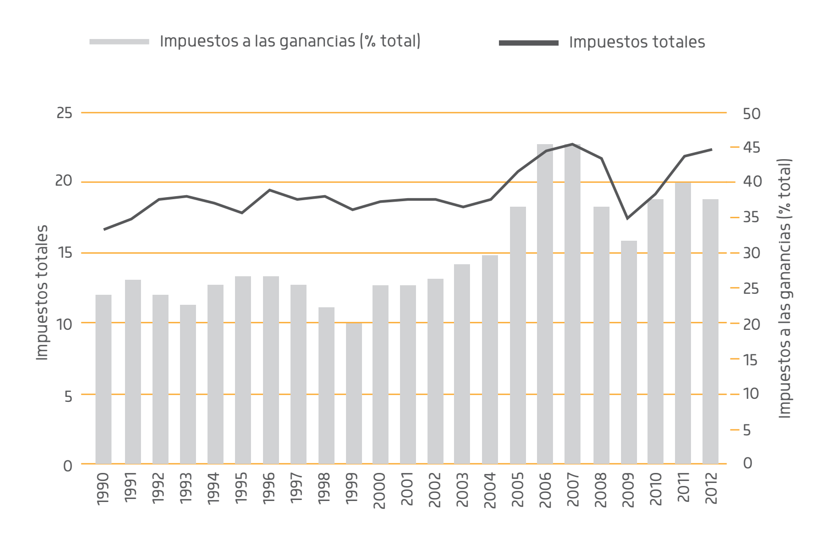
La muestra más evidente de la coalición entre clases y su capacidad para ejercer su "voz" ha tenido lugar en la educación secundaria y terciaria. En los últimos años, los adolescentes de la clase media y estudiantes universitarios han organizado varias protestas contra los costos excesivos de la educación y la falta de una alta calidad en la educación pública.[19] En la primera serie de protestas, en 2006, alumnos de la escuela secundaria (llamados *Pingüinos*) colocaron la reforma educativa en la agenda, aun cuando su influencia en el diseño del marco legal posterior era limitada (Donoso, 2013b). Protestas más recientes de estudiantes universitarios

[19] A fines de la década de 2000, el sector público gastó apenas un 20% más que el sector privado a pesar de tener que atender a nueve veces más estudiantes (López, 2011). El sistema educativo chileno también tiene importantes desigualdades de espacio y los costos de la educación terciaria siguen siendo altos.

colocaron la demanda por una educación gratuita en todos los niveles como tema principal del orden del día e influyeron en la campaña electoral de 2014. Este proceso político desorganizado y menos predictivo puede ser considerado un indicio de una política emergente de redistribución que es menos complaciente con la élite. De hecho, según Fairfield (2014, p. 16), "[l]as protestas estudiantiles de 2011 y 2012 [...] expandieron dramáticamente el alcance del debate sobre tributación progresiva".

Gráfica 6

Carga impositiva (% PIB) e impuestos a las ganancias (% total), 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Estas son buenas noticias para la política tributaria y una demostración de los vínculos entre las políticas sociales y las políticas impositivas en Chile. En las últimas dos décadas, la necesidad de expansión de la política social en el contexto de una disciplina fiscal ha creado presiones regulares para expandir ganancias (Pribble, 2013; Fairfield, 2015). Los aumentos se centraron principalmente en el impuesto al valor agrega-

do, cuya alícuota se incrementó como resultado de la creación del AUGE y las reformas de educación temprana (Pribble, 2013). Los aumentos del IVA, a su vez, se utilizaron para exigir cambios progresivos en los impuestos a las ganancias en varias instancias, incluso durante la discusión de la ley para combatir la evasión tributaria de 2001 (Fairfield, 2014).

Las reformas tributarias siguientes han contribuido a una expansión moderada de la carga impositiva. Los impuestos como un porcentaje del PIB aumentaron de un 17% en 1990 a un 23% en 2007, cifra que disminuyó recientemente como resultado de la crisis financiera global y el fin del auge de los productos básicos (**gráfica 6**). De manera más significativa para la redistribución, los impuestos a las ganancias se han posicionado detrás de esta tendencia positiva: su participación en el total aumentó de sólo un 23% en 1990 a un 46% en 2007. La reforma de 2014 también debería incrementar tanto los ingresos totales en general, como los impuestos a las ganancias en particular, expandiendo la capacidad progresiva del Estado.

A pesar de estas mejoras, el Estado chileno aún lucha por alcanzar impositivamente a los grupos de altos ingresos. Las lagunas fiscales, que benefician a la élite de manera desproporcional, representan un 4% aproximado del PIB, más que cualquier otro país de la OCDE, salvo México (López, 2011). Los impuestos que gravan los alquileres de recursos naturales en sectores tales como la acuicultura, el sector pesquero o el forestal permanecen bajos (López y Miller, 2008) y las alícuotas impositivas de los ricos son significativamente más bajas que en otros países. La alícuota impositiva vigente promedio para el 1% más rico es de alrededor del 16%, en comparación con el 24% en Estados Unidos y un nivel más alto en otros países de la OCDE (Fairfield y Jorratt, 2014).

Estos problemas reflejan la capacidad de la élite para diluir varios intentos de reforma. Gracias a sus vínculos cercanos con los partidos de la oposición de derecha y sus recursos para influenciar al Gobierno, la élite empresarial ha tenido éxito en dejar los aumentos en los impuestos societarios y el acceso a la información bancaria fuera de la agenda política (Fairfield, 2010). La élite empresarial también tuvo éxito en diluir las ambiciosas propuestas de reforma de Bachelet en 2015. Los resultados de futuras luchas relativas a impuestos y política social dependerán de la capacidad de redistribución entre las coaliciones de las clases emergentes para confrontar el poder persistente de la élite.

Conclusión

La literatura reciente sobre el desempeño de América Latina (véase Bértola y Williamson, 2016) ha elogiado la reducción de la desigualdad desde los comienzos de la década de 2000 (López-Calva y Lustig, 2010; Gasparini y Lustig, 2011; Cornia, 2014). Aun así, ¿cuán sustentable es esta tendencia positiva? ¿América Latina está realmente en una nueva era? Para responder estas preguntas, deberíamos considerar cuánto del ingreso en el nivel más alto está cambiando y por qué. Dadas las limitaciones con respecto a los datos y la importancia de la política, esta respuesta requiere un enfoque multidisciplinario que combine estadísticas con el estudio de un diseño de políticas y trayectorias políticas.

Este capítulo adoptó el presente enfoque para explorar el caso de Chile, uno de los países de América Latina en donde la desigualdad en el nivel más alto es más notable. Reuní pruebas de distintos estudios para demostrar una concentración persistente del ingreso en el nivel más alto. Para entender esta persistencia y considerar trayectorias futuras, he estudiado los cambios de estructura de la economía, de los sindicatos y la capacidad de redistribución del Estado. Mi análisis resalta ciertas tendencias contradictorias. A nivel económico, la ganancia de capital y la concentración de mercados siguen siendo altas, con unos pocos grupos empresariales que controlan grandes segmentos de la economía. La capacidad del Estado de efectuar cambios en la producción y de reducir la heterogeneidad estructural es constantemente baja. No obstante, al mismo tiempo, la política social ha sido más redistributiva y puede contribuir a la creación de nuevas coaliciones entre clases progresistas. El gasto social más elevado también ha contribuido a incrementar la tributación, aun cuando la élite todavía pague a un nivel inferior de su participación equitativa. Un escenario favorable para el futuro sería uno en el cual nuevas políticas sociales creen nuevas expectativas y demandas sociales, las cuales, a su vez, conlleven a mayores impuestos. Dada la falta de compromiso del Gobierno hacia medidas radicales, solamente en este aspecto indirecto disminuirá la participación del ingreso de los ricos a la larga.

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Power*. Nueva York: Crown Business.

ACEMOGLU, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5).

AGOSIN, M. y Grau, N. (2010). Industrial Policy in Chile. Universidad de Chile, texto inédito.

AGOSIN, M., Larraín, C. y Grau, N. (2010). Industrial Policy in Chile. *IDB Working Paper Series*, IDB-WP-170. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist.

AIDT, T. y Tzannatos, Z. (2002). *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*. Washington, DC: World Bank.

ALVAREDO, F. y Londoño Vélez, J. (2013). High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010. *CEQ Working Paper Series*, 12. Tulane University, Department of Economics.

AMSDEN, A. (2001). *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late- Industrializing Economies*. Nueva York: Cambridge University Press.

AMSDEN, A. y DiCaprio, A. (2012). Understanding the Dynamics of Elite Behaviour in a Development Context. En A. Amsden, A. DiCaprio y J. Robinson (eds.), *The Role of Elites in Economic Development* (pp. 351-362). Oxford: Oxford University Press.

AMSDEN, A., DiCaprio, A. y Robinson, J. (eds.). (2012). *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

ATKINSON, A. y Piketty, T. (eds.). (2010). *Top Incomes. A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

BANCO MUNDIAL. (2003). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, DC: World Bank.

BERG, J. (2006). *Miracle for Whom? Chilean Workers under Free Trade*. Londres: Routledge.

BÉRTOLA, Luis y Williamson, J. (eds.). (2016). *La fractura: pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo.

BHATTACHERJEE, D. (1987). Union-Type Effects on Bargaining Outcomes in Indian Manufacturing. *British Journal of Industrial Relations*, 25(2).

BLAU, F. y Kahn, L. (1996). International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces. *Journal of Political Economy*, 104(4).

COATSWORTH, J. (2008). Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 40(3).

CONSEJO NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPEETITIVIDAD (CNIC). (2007). *Hacia una estrategia nacional de innovación*, vol. 1. CNIC. Disponible en <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2007/05/Hacia-una-estrategia-nacional-de-innovaci%C3%B3n-vol-I.2007.pdf>.

CONTRERAS, D. (1999). Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. *Perspectivas*, 2(2).

CORNIA, A. (2010). Income Distribution under Latin America's New Left Regimes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1).

CORNIA, A. (ed.). (2014). *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*. Oxford: Oxford University Press/WIDER Studies in Development Economics.

CUADRO, A. y Thomson, E. (2013). Falabella Billionaires Surface with "Low Profile" Fortune. *Bloomberg* [página web]. 15 de enero. Consultada el 7 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-01-15/falabella-billionaires-surface-with-low-profile-fortune>.

DEVLIN, R. y Moguillansky, G. (2012). What's New in the New Industrial Policy in Latin America? *Policy Research Working Paper*, 6191. Washington, DC: World Bank.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. (2014). *Compendio de Series Estadísticas 1990-2014*. Santiago: Gobierno de Chile. Consultado el 10 de mayo de 2015. Disponible en: <http:// www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-22777.html>.

DONOSO, S. (2013a). Reconstructing Collective Action in the Neoliberal Era: The Emergence and Political Impact of Social Movements in Chile since 1990. Tesis presentada como entrega parcial de los requerimientos del doctorado en Filosofía en Estudios de Desarrollo, University of Oxford.

DONOSO, S. (2013b). Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 *Pingüino* Movement. *Journal of Latin American Studies*, 45(1).

ENGERMAN, S. y Sokoloff, K. (1997). Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. En S. Haber (ed.), *How Latin America Fell behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico*, 1800-1914 (pp. 260-306). Stanford: Stanford University Press.

EWIG, C. (2008). Reproduction, re-Reform, and the Reconfigured State: Feminists and Neoliberal Health Reforms in Chile. En I. Bakker y R. Silvey (eds.), *Beyond States and Markets. The Challenges of Social Reproduction* (pp. 143-158). Nueva York: Routledge.

EWIG, C. y Kay, S. (2011). Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society*, 53(4).

EWIG, C. y Palmucci, G. (2012). Inequality and the Politics of Social Policy Implementation: Gender, Age and Chile's 2004 Health Reforms. *World Development*, 40(12).

FAIRFIELD, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2).

FAIRFIELD, T. (2014). The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile. En: *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, 30 de marzo. Washington, DC.

FAIRFIELD, T. (2015). Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Business Power and Tax Politics. Nueva York: Cambridge University Press.

FAIRFIELD, T. y Jorratt, M. (2014). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *ICTD Working Paper*, 17. Brighton: Institute of Development Studies.

FAZIO, H. (1999). *La transnacionalización de la economía chilena. Mapa de la extrema riqueza al año 2000*. Santiago de Chile: LOM.

FERNÁNDEZ JILBERTO, A. y Hogenboom, B. (eds.). (2007). *Big Business and Economic Development. Conglomerates and Economic Groups in Developing Countries and Transition Economies under Globalisation*. Londres y Nueva York: Routledge.

FFRENCH-DAVIS, R. (2010). *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, 2a ed. Basingstoke: Palgrave Mcmillan.

FRIEDMAN, J. y A. Hofman, A. (2013). *Inequality and the Top of the Income Distribution in Chile 1990-2012: Questioning the Consensus*. Consultado el 25 de agosto de 2016. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2242259>.

GASPARINI, L. y Lustig, N. (2011). The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America. ECINEQ *Working Paper Series*, 2011-213.

GASPARINI, L. *et al.* (2011). Educational Upgrading and Returns to Skills in America Latina: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010. IZA *Discussion Paper*, 6244. Bonn: Institute for the Study of Labor.

GINDLING, T. y Trejos, J. D. (2013). The Distribution of Income in Central America. En D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig (eds.), *Handbook of Central American Governance* (pp. 75-94). Londres y Nueva York: Routledge.

GOGNA, M. (ed.). (2004). *Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile. Oportunidades y obstáculos para la promoción de la salud sexual y reproductiva*. Buenos Aires: CEDES-BID.

GUERREIRO, M. (2012). The Labour Share of Income around the World. Evidence from a Panel Dataset. *Development Economics and Public Policy Working Paper Series*, 32/2012.

HUBER, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

HUBER, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: Chicago University Press.

HUBER, E., Pribble, J. y Stephens, J. (2010). The Chilean Left in Power: Achievements, Failures, and Omissions". En K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (eds.). *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings* (pp. 77-97). Nueva York: Cambridge University Press.

HUGHES, M. F. (2013). Re-estructuración capitalista: precariedad laboral y resistencia. La protesta de los mineros del cobre en Chile. *Horizontes Antropológicos*, 19(39).

INFANTE, R. y Sunkel, O. (2009). Chile: Towards Inclusive Growth. CEPAL *Review*, 97.

KAHN, S. R. (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, 38.

KARABARBOUNIS, L. y Neiman, B. *The Global Decline of the Labor Share*. NBER Working Paper, 19136. Cambridge: NBER.

LAGOS ESCOBAR, R. (1996). *La industrialización en Chile. Antecedentes estructurales*. Santiago de Chile: Instituto de Economía, Universidad de Chile.

LANDERRETCHE, O., Lillo, N. y Puentes, E. (2013). The Union Effect on Wages in Chile: A Two-Stage Approach Using Panel Data. *Labour*, 27(2).

LEIVA, F. (2012). Flexible Workers, Gender, and Contending Strategies for Confronting the Crisis of Labor in Chile. *Latin American Perspectives*, 39(4).

LÓPEZ, R. (2011). Fiscal Policy in Chile: Promoting Faustian Growth? *Working Paper*, 11(1). College Park: University of Maryland.

LÓPEZ, R. y Miller, S. (2008). Chile: The Unbearable Burden of Inequality. *World Development*, 36(12).

LÓPEZ, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. (2013). La "parte del león": Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. *Working Paper*, SDT 379. Santiago de Chile: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

LÓPEZ-CALVA, L. F. y Lustig, N. (eds.). (2010). *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2013). *Good Jobs and Social Services. How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. y Sánchez-Ancochea, D., (2014). "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America". *Development Policy Review*, 32(3).

MARTÍNEZ FRANZONI, J. y Sánchez-Ancochea, D., "More than just Democracy: The Building of Pro-Universal Social Policy in the South", texto inédito.

MEDEIROS, M., Souza, P. y Ávila de Castro, F. (2014). O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-201. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, 58(1). Consultado el 25 de agosto de 2016. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2479685>.

MERRILL LYNCH (2006). *World Wealth Report*, 2006. Merrill Lynch y Capgemini.

MESA-LAGO, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2010). *Panorama Laboral 2010, América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

OXFORD ANALYTICA. (2014). Chile: Private Healthcare Reforms Signal Wider Plans. *Oxford Analytica Daily Brief*, 19 de noviembre.

PALMA, J. G. (2011). Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U': It's All About the Share of the Rich. *Development and Change*, 42(1).

PANAGIDES, A. y Patrinos, H. (1994). Union-Non-Union Wage Differentials in the Developing World: A Case Study of Mexico. *Policy Research Working Paper*, WPS 1269. World Bank.

PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press. [Trad. al español: *El capital en el siglo* XXI, México: Fondo de Cultura Económica].

PIKETTY, T. y Saez, E. (2006). The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. *American Economic Review*, 96(2).

PINTO, A. (1970). Desarrollo económico y relaciones sociales. CESO (ed.), *Chile, hoy* (pp. 9-52). Santiago de Chile: Siglo XXI.

PRIBBLE, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

RIESCO, M. (2007). *Derrumbe de un mito. Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y pensiones*. Santiago de Chile: CENDA,

ROBINSON, J. (2012). Elites and Institutional Persistence. En A. Amsden, A. DiCaprio y J. Robinson (eds.), *The Role of Elites in Economic Development* (pp. 29-49). Oxford: Oxford University Press.

RODRÍGUEZ FISSE, H. y Thomas, C. (2014). The Chilean Big Business Lobby: A Long-Standing and Major Influence on Public Policy. *Journal of Public Affairs*, 14(3-4).

RODRÍGUEZ WEBER, J. (2014). La economía política de la desigualdad de ingreso en Chile, 1850-2009. Tesis de doctorado en Historia Económica, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo: Universidad de la República.

RODRÍGUEZ WEBER, J. (2016). La economía política de la desigualdad en Chile desde 1850. En L. Bértola y J. Williamson (eds.), *La fractura. Pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

RUIZ ENCINA, C. y Boccardo, G. (2010). Problemas sociales de la concentración económica (vistos desde la crisis). *Análisis del Año*, 12.

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2009). Public Budgets and Income Inequality in Latin America: A Comparative Perspective. En D. Sánchez-Ancochea e I. Morgan (eds.), *The Political Economy of the Public Budget in the Americas* (pp. 227-263). Londres: Institute for the Study of the Americas.

SANDBROOK, Richard *et al*. (2007). *Social Democracy in the Global Periphery. Origins, Challenges, Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHNEIDER, B. R. (2008). Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America. *Comparative Politics*, 40(4).

SCHNEIDER, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Nueva York: Cambridge University Press.

SEGURA-UBIERGO, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Nueva York: Cambridge University Press.

SEHNBRUCH, K. (2006). *The Chilean Labor Market. A Key to Understanding Latin American Labor Markets*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

SILVA, E. (1996). *The State and Capital in Chile. Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Nueva York: Westview Press.

SOLIMANO, A. (2009). Concentración económica y heterogeneidad productiva en Chile. Documento preparado para la Fundación Chile XXI.

TORCHE, F. (2005). Unequal but Fluid: Social Mobility in Chile in Comparative Perspective. *American Sociological Review*, 70(3).

TORRES VIEIRA, N. (2014). *The Role of Labor Unions and Collective Bargaining in Labor Markets: Correction of Market Imbalances and Redistribution of Wealth*. Tesis. Budapest: Central European University.

VELASCO, A. y Huneeus, C. (2011). *Contra la desigualdad. El empleo es la clave*. Santiago de Chile: Debate.

VOLSCHO, T. y Kelly, N. (2012). The Rise of the Super-Rich. Power Resources, Taxes, Financial Markets, and the Dynamics of the Top 1 Percent, 1949 to 2008. *American Sociological Review*, 77(5).

WILLIAMSON, J. (2010). Five Centuries of Latin American Income Inequality. *Revista de Historia Económica*, 28(2).

WINN, P. (ed.). (2004). *Victims of the Chilean Miracle. Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*. Durham: Duke University Press Books.

YOTOPOULOS, P. (1989). The (Rip) Tide of Privatization: Lessons from Chile. *World Development*, 17(5).

Genealogía del poder y geopolítica de la economía*

Raúl Prada Alcoreza

Hablar de *economía* es hablar de la aritmética de la producción, la distribución y el consumo de una sociedad. Cuando se habla del *campo económico* —en el sentido que le atribuye Pierre Bourdieu— se alude a la distribución del espacio social entre las fuerzas económicas, apreciadas en esas tres categorías definitorias recién mencionadas. Hablar de la *crítica de la economía política* es referirse a las dinámicas históricas de la economía de una sociedad, un Estado, una región y el mundo. Hablar de la *crítica de la economía política generalizada* implica no solo una extensión integral de la crítica de la economía política —sobre todo a partir de su núcleo, el *fetichismo de la mercancía*—, sino comprender que el fetichismo se extiende a otros campos sociales, más allá del campo económico; es decir, todas las mallas institucionales de todos los campos sociales estarían imbuidos por este *fenómeno de la fetichización*. En otras palabras, la *ideología* —la máquina abstracta de la fetichización— produce la *legitimación* de la economía política generalizada en todos los ámbitos sociales.

Así, cuando hablamos de la economía boliviana lo hacemos desde la aritmética de los indicadores, sobre todo los relativos a la macroeconomía. Vale subrayar que, contra la costumbre del discurso gubernamental, cuando se recurre a la herramienta macroeconómica, es indispensable referirse a los indicadores macroeconómicos; primero, en la medida de valores absolutos; después, en la medida probabilística de valores relativos. Presentar la economía de una sociedad utilizando solamente valores relativos, proporcionales, expresa un interés en ocultar los valores absolutos, es decir, el tamaño *real* de la economía. Son conocidos los datos descriptivos de la economía boliviana; no se trata, por tanto, de detenerse en ellos, salvo como referencia indispensable del análisis. Lo que interesa es intentar ahondar en las dinámicas no solo del campo económico, sino de la integralidad misma de todos los campos sociales. En los espesores de la realidad efectiva no hay propiamente campos; lo que supone su *autonomización*, conjetura básica de las ciencias sociales modernas. El campo económico no funciona, efectivamente, independiente del resto de los campos sociales (el campo cultural, el campo

* Una versión previa de este capítulo fue publicada como Raúl Prada Alcoreza (2019), Genealogía del poder y geopolítica de la economía, en el blog *Pluriversalidad Oinkologías*, 26 de febrero; disponible en <https://www.pluriversidad-oikologias.es/l/genealogia-del-poder-y-geopolitica-economica/>.

político, el campo escolar y otros). Si bien las ciencias sociales se han desarrollado suponiendo la autonomización moderna de los campos, esto ha servido para edificar sus disciplinas y saberes. Empero, no se puede confundir esta representación "científica" con lo que ocurre efectivamente en la *realidad*, sinónimo de *complejidad*.

En el clásico discurso económico se ha definido a la economía boliviana como primaria exportadora, mientras que desde el discurso político marxista se le definió como economía de un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado. En la contemporaneidad se le describe como una singular economía extractivista, regida por un Estado rentista. Nosotros nos referimos a un *modelo colonial extractivista del capitalismo dependiente*, conceptualización que nos parece más pertinente, pues articula en el presente las genealogías del poder.

Antes de hacer referencia a los indicadores macroeconómicos, debemos hacer algunas puntualizaciones necesarias. Primero, no se confunda el cuadro económico, la estadística económica o la medida macroeconómica con la *realidad* económica. Se trata de una estructura de medida, o de una medida estructurada matemáticamente, que ayuda a orientarse en el análisis de lo que llamaremos las *dinámicas económicas*. No olvidemos que se pueden incorporar otras metodologías de medida y, en el mejor de los casos, incorporar configuraciones interpretativas cualitativas de lo que sucede en ese contexto recortado que llamamos economía. Segundo, no basta la comparación de un cuadro económico del momento con los cuadros económicos del pasado; tampoco es suficiente la comparación, en el presente o en el desplazamiento histórico, con los cuadros económicos de los Estados de la región o del mundo. Es indispensable comprender las dinámicas económicas que atraviesan a los campos económicos nacional, regional y mundial. Tercero, es indispensable comprender la articulación integral de los campos sociales en su intersección con el campo económico. Cuarto, es menester un enfoque crítico de la economía política generalizada sobre la civilización moderna. Con estas puntualizaciones podemos comenzar a abordar, primero, la descripción referencial de la economía boliviana; después, pasaremos a intentar mapear el campo económico; seguidamente intentaremos comprender las dinámicas económicas, para luego pasar a la crítica de la economía política generalizada, vista en el recorte geográfico-político que llamamos Bolivia.

La economía boliviana

La economía boliviana es primordialmente *extractivista*: el Estado transfiere los recursos naturales explotados desde la *periferia singular a los centros cambiantes del sistema-mundo capitalista*. En otras palabras, su crecimiento económico depende de la exportación de los recursos naturales, concebidos como materias primas por la maquinaria industrial del sistema-mundo. Concretamente, el ingreso mayor del Estado es percibido por la exportación de los recursos hidrocarburíferos, principalmente el gas. En segundo lugar, se pueden anotar los recursos mineros, seguidos, en menor medida, por los productos alimenticios y las manufacturas. Se puede anotar que actualmente se proyecta desarrollar la generación y la explotación de energía eléctrica, con la construcción de represas y plantas hidroeléctricas, termoeléctricas, geotérmicas, fotovoltaicas y eólicas. Se dice que, en términos comparativos, la economía boliviana es la decimocuarta economía de América Latina, si tomamos en cuenta el producto interno bruto nominal (PIB), así como la decimotercera en cuanto al PIB a precios de paridad de poder adquisitivo (PPA).

No hay que olvidar que la jerarquía establecida se basa en las diferencias numéricas del PIB, que sirven comparativamente para ordenar, por así decirlo, las síntesis macroeconómicas de los países. Pero no nos dicen mucho sobre las dinámicas inherentes a sus economías; tampoco sobre la colateralidad y la complementariedad —o no— de estas. No basta saber cuánto exportan unos países a otros y cuánto importan, cómo se articulan sus economías; por ejemplo, si funcionan como región o más bien inarticuladamente, orientándose según el centro cambiante del sistema-mundo. En otras palabras, si el PIB sirve para medir la producción anual de la economía de un Estado a precios de mercado, ¿para qué sirve esa producción?, ¿adónde se le destina?; ¿para la reproducción de la economía nacional, para la reproducción de la economía-mundo o para ambas? Si es así, si se reproducen ambas economías, en qué condiciones lo hacen; ¿para desarrollarse, como dice el discurso económico, o para reproducir una estructura de poder mundial? A esta *estructura de dominación* mundial la hemos configurado como *geopolítica del sistema-mundo capitalista*.

Tomando en cuenta los datos del Fondo Monetario Internacional, se estima que a finales de 2019 la economía boliviana escale a los 45 045 millones de dólares. Dividiendo este PIB entre la población de Bolivia, estimada en más de 11 millones de habitantes, el PIB per cápita llega a 3 941 dólares, nominales, y a un PIB per cápita de 8 320 dólares en PPA. Desde 2010, Bolivia dejó de ser tipificada como país de ingresos bajos y pasó a pertenecer a la categoría de países de ingresos medios, según estudios del Banco Mundial.

De acuerdo con las estadísticas que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la participación de las actividades económicas en el PIB, la actividad de servicios de la administración pública registra la mayor participación, con más del 15%, seguida de agricultura, silvicultura, caza y pesca con cerca del 12%; e industrias manufactureras con más del 10%. Si tomamos en cuenta que la participación de la explotación de minerales llega a más del 9% y la explotación hidrocarburífera a un poco más del 4%, tendríamos que la explotación extractiva tradicional participa con cerca del 14% en la formación del PIB. Así, resulta que la explotación extractiva tradicional es el segundo rubro, después de los servicios de la administración pública. Entonces, desde la perspectiva de las actividades económicas, bajo el enfoque de los indicadores macroeconómicos, la economía boliviana aparece como como una economía principalmente de servicios y de explotación extractivista. Es decir, cerca del 30% de la estructura económica, compuesta por las actividades económicas, está conformada por servicios estatales y explotación extractivista. Si a esta participación le sumamos la relativa a agricultura, silvicultura, caza y pesca, aproximadamente el 41% de la composición del PIB corresponde a servicios y es extractivista y agropecuaria. Con la participación de establecimientos financieros, que llega a cerca del 10%, la composición de más de la mitad del PIB resulta ser de servicios, extractivista, agropecuaria y financiera. Solo el 9% corresponde a la industria manufacturera y el resto a transporte y almacenamiento, comercio, construcción, comunicación y otros servicios. Si estos otros servicios, que sobrepasan el 6%, se añaden a los servicios estatales, entonces la composición mencionada llega a más del 56%. Considerando otros datos, el 17% de la participación en el PIB corresponde al transporte, comercio, construcción, electricidad, gas y agua y comunicaciones.

Es notoria la manera descuajaringada de presentar las actividades económicas, ordenadas según su magnitud numérica en la participación

del PIB. No se observa su interrelación, menos el funcionamiento del conjunto de la economía. Se trata de composiciones arbitrarias y provisionales que tienen por objeto sumar el valor de las actividades. Aunque también pueden servir para evidenciar el peso mismo de las actividades en la formación de un indicador sintético, el de la producción anual de un país. En el acercamiento a la comprensión del campo económico, lo que importa es visualizar el *funcionamiento*, las *interrelaciones* y las *dinámicas* de la economía. En el caso del campo económico boliviano, resalta la preponderancia de las actividades extractivistas en lo que corresponde a las actividades económicas mismas y mucho más si se trata de las exportaciones. Según Henry Veltmeyer (2015, pp. 129-130),

> cuando Morales asumió el poder y estableció en enero de 2006 su régimen posneoliberal, respaldado por un movimiento social, alrededor de un 10% del Producto Interno Bruto (PIB) y un 90% de las exportaciones, se encontraba en los sectores extractivos de explotación de hidrocarburos y la minería. Para mediados de 2011 —a mediados de su segunda administración—, esta estructura económica se encontraba consolidada; las exportaciones de *commodities*,[1] que ahora se acercaban al 96% de las exportaciones totales, hizo de Bolivia la economía más dependiente de los recursos naturales en la región. En 2011 la minería representa el 6.2% del PIB y el 37.3% de las exportaciones, mientras que el sector de hidrocarburos contribuía con el 6.9% al PIB y con el 45% de las exportaciones.

Esto nos muestra que la dependencia se genera en las *relaciones de intercambio*: en las exportaciones y las importaciones. La base de esta dependencia es la estructura y la composición de una economía que funciona por la explotación extractivista. Los servicios estatales —los otros servicios, además del comercio, la construcción, las comunicaciones—, así como las empresas de electricidad, gas y agua funcionan también a partir de este *núcleo económico extractivista*. Se puede sacar de esta estrecha vinculación con la explotación extractivista a la agricultura, a la industria agropecuaria e incluso a la agroindustria, pero, en la medida

[1] Las *commodities* o materias primas son bienes transables en el mercado de valores. Los hay de carácter energético (petróleo, carbón, gas natural), de metales (cobre, níquel, zinc, oro y plata) y de alimentos o insumos (trigo, maíz o soja).

en que alimentan a poblaciones cuyas concentraciones se dieron por las cartografías mismas de las dinámicas económicas extractivistas, también estas actividades son irradiadas por la economía extractivista. Es más, cuando vemos, desde el enfoque de las *commodities*, que también se genera el fenómeno extractivista con los alimentos e insumos, podemos concluir que toda la estructura y la composición económica boliviana están atravesadas por las dinámicas del extractivismo.

Se dice que en la década de 2010 Bolivia experimenta la "década de oro". Esto se sostiene porque habría logrado duplicar su PIB en tan solo 7 años, en el periodo 2010-2017; y esto pese a la caída del precio mundial del barril del petróleo y la disminución de las materias primas, así como los desastres naturales (inundaciones y sequías). Por otra parte, Bolivia ha logrado mantener una cotización fija y estable de su moneda frente al dólar, llegando incluso a devaluar a la divisa estadounidense en un 15% durante el periodo 2006-2011, cuando pasó de 8.06 a solo 6.86.[2] Pero, esto de la "década de oro" es un cliché mediático; no se puede obviar un largo periodo de altos precios de las materias primas —que aún se irradia, en términos de impacto— cuando ya inicia la caída de dichos precios. Un "periodo de oro" no puede durar tan poco y después desaparecer como si nada, como si todo hubiera sido una ficción. Lo que pasa es que las economías primarias exportadoras, como las definen los economistas, son altamente vulnerables a las variaciones del mercado internacional. Lo que hubo es una bonanza artificial causada precisamente por el alza de esas materias primas; la bonanza se evaporó porque era administrada por un Estado rentista. Y es que un Estado rentista gasta y enriquece a la *burguesía rentista*, pero no afinca capital, no convierte en capital los ingresos del Estado. En otras palabras, no invierte productivamente, aunque ese término aparezca en el cálculo del PIB, incluso en ausencia de procesos de inversión productiva.

Al respecto, son pertinentes las observaciones de Veltmeyer, quien afirma que con el "gobierno progresista" de Evo Morales Ayma se ha producido una situación paradójica —nosotros diríamos que barroca—, pues se habría continuado con el régimen neoliberal por medio de las nacio-

[2] De acuerdo con fuentes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que se pueden consultar en las referencias bibliográficas de este texto.

nalizaciones. Veltmeyer (2015) afirma:

> Con el fin de ilustrar cuán lucrativo y benéfico puede ser un contrato de riesgo compartido con COMIBOL [Corporación Minera de Bolivia] para una compañía extranjera, Colque y Poveda analizaron el proyecto San Vicente, operado por la firma canadiense Pan American Silver Corporation, haciendo una evaluación de los estados de pérdidas y ganancias de la compañía (proyectados a 2009) y con base en el monto invertido para el año 2018, las ganancias del proyecto por la extracción de plata y zinc podrían incrementarse en un 220%. Este nivel de ganancia —concluyeron— es resultado de dos condiciones: la continuación de un régimen de políticas neoliberales que permite la extracción de recursos de las reservas, donde los costos de explotación los asume COMIBOL, garantizando, en efecto, ganancias con un riesgo mínimo, y un régimen fiscal altamente favorable para los inversionistas extranjeros.

Veltmeyer y Petras (2015) concluyen, por tanto, que

> las políticas del régimen Morales-García Linera en el sector minero que, hasta cierto punto, son una continuidad del modelo neoliberal de regímenes previos (y que podría verse como una nueva forma de privatización en lugar de nacionalización), han creado un escenario en el cual la extracción y exportación de minerales y metales está dominada por las trasnacionales. San Cristóbal, Sinchi Wayra y Manquiri (propiedad de extranjeros) que en conjunto representan más de la mitad de la producción y exportación de minerales, mientras que el sector cooperativo contribuyó con 30% y el Estado (COMIBOL) con solo 10%.

¿Se puede hablar de *soberanía* en estas condiciones? Si el control de las exportaciones estratégicas del país está en manos de las trasnacionales extractivistas, obviamente que no. La soberanía de la que habla el "gobierno progresista" es una demagogia; forma parte de su retórica populista. Lo que pasa es que ahora las trasnacionales controlan la transferencia de recursos naturales a través de un "gobierno revolucionario".

Entonces, la pregunta es: ¿cómo se articulan economía y poder? Esto, para decirlo de la manera acostumbrada, sin problemas de conceptualización, sobre todo teniendo en cuenta la *perspectiva de la complejidad*.

Dicho de otra manera: si el *modelo colonial extractivista del capitalismo dependiente* puede reproducirse usando variadamente gobiernos conservadores, después liberales, seguidamente nacionalistas revolucionarios, para continuar con gobiernos neoliberales, tomando la posta después los "gobiernos progresistas", ¿cómo es que se desenvuelve esta *genealogía del poder* vinculada a una *geopolítica de la economía-mundo*? Antes de intentar una respuesta, repasaremos el balance de la economía durante una década perdida para después hacer una interpretación de dicho balance.

Un balance sin evaluación

En uno de sus últimos informes anuales, el presidente Evo Morales ha leído un informe económico que pretende ser el balance de una década de gestión. Las fuentes, los datos, los cuadros, las comparaciones entre el modelo neoliberal y lo que llaman el *modelo económico social comunitario productivo boliviano*, se encuentran en el libro *Modelo Social Comunitario Productivo Boliviano* de Luis Alberto Arce Catacora (2015), ministro de Economía y Finanzas Públicas del gobierno progresista del autodenominado Estado Plurinacional. El libro tiene cuatro capítulos: introducción, "El modelo neoliberal en Bolivia, 1985-2005", "El Modelo Económico Social Comunitario Productivo en Bolivia, 2006-2014", y "Principales resultados económicos y sociales del Modelo Económico Social Comunitario Productivo". El segundo capítulo hace una descripción sucinta del llamado modelo neoliberal —enfocada en la experiencia boliviana del periodo 1985-2005—; además revisa el *ajuste estructural* y sus políticas económicas de libre mercado, libre empresa y competencia, cuyo desenlace tiene que ver con el estallamiento de la crisis y de los movimientos sociales antineoliberales. El tercer capítulo describe el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, empezando por sus antecedentes, continúa con el Plan de Desarrollo Nacional propuesto en 2006 hasta la promulgación de la Constitución. Luego hace una exposición concisa de la Organización Económica del Estado de la Constitución que, sin justificación alguna, interpreta como el Modelo Económico Social Comunitario Productivo. Después de este supuesto aval por parte de la Constitución, se ofrece una exposición econométrica del modelo. El cuarto capítulo presenta un balance comparativo, exponiendo descrip-

tivamente la evaluación estadística y ponderando los resultados de la implementación de la economía social comunitaria productiva. Por ahora no vamos a discutir el punto de vista reductivo y simple cuando se analiza el modelo neoliberal; tampoco debatiremos respecto a la interpretación economicista que se hace de la Constitución y que incluye una inferencia reduccionista de la organización económica del Estado. Estos temas los hemos tocado ya en textos anteriores.[3] Dejaremos para el final la interpelación al uso demagógico del modelo económico social comunitario productivo. En esta sección nos abocaremos al análisis del cuarto capítulo, el relativo a los resultados de la implementación del citado modelo.

El balance comienza con la nacionalización de los hidrocarburos, realizada a través del Decreto Ley "Héroes del Chaco". Se anotan las características de este decreto, que establece los procedimientos de la recuperación soberana; particularmente el año del privilegiado ingreso para el Estado del orden del 82%, hasta la firma del Contrato de Operaciones. Sin embargo, se olvida de analizar dicho contrato luego de que el 82% disminuye hasta el 62%, ni se anotan sus características, pues si bien al principio aparecen enunciados parecidos a la Constitución, esto apenas es el prolegómeno. Técnica y efectivamente, el contrato entrega el control técnico de la producción hidrocarburífera a las empresas trasnacionales. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) no deja de ser una entidad administrativa, salvo su participación asociada con empresas trasnacionales, su contribución en algunos rubros y los montos de inversión destinados a fortalecer la empresa estatal.

No se puede hablar de control técnico de la producción ni de los flujos que salen por concepto de exportación, salvo que se considere que este control corresponde a los informes de las empresas trasnacionales, que YPFB avala sin verificación técnica. El análisis de Arce Catacora no dice que para la firma del Contrato de Operaciones no se esperó la culmina-

[3] Véase Prado Alcoreza (2014c). Revísense también Acontecimiento político, Crítica de la economía política generalizada, Crítica de la ideología, Encrucijadas histórico-políticas, Interpretaciones de las huellas políticas, Cartografías histórico-políticas, Gramatología del acontecimiento, La inscripción de la deuda y su conversión infinita, La paradoja conservadurismo-progresismo, Las mallas del poder, Paradojas de la revolución, Potencia y trama política. La mayoría de estos textos de mi autoría fueron publicados en el blog *Dinámicas moleculares*, como se detalla en las referencis bibliográficas.

ción de las auditorías, que se efectuaban bajo la dirección del ingeniero Enrique Mariaca Bilbao, precisamente para conocer, a ciencia cierta, cuánto habían invertido las empresas trasnacionales, sobre todo, para dimensionar las indemnizaciones o, en su defecto, los daños al Estado por incumplimiento.[4] Todo lo que constituye un *balance* propiamente dicho, no se aborda, ni es del interés del libro mencionado. Lo que destaca por elocuente es su optimismo desbordante; sobre todo si se contrastan los resultados de la gestión económica del gobierno *progresista* con lo logrado por las gestiones de los gobiernos *neoliberales*. Sin duda, parece un libro más de propaganda que de análisis económico.

Después Arce Catora pasa al examen de los resultados de la nacionalización en la minería. Como en el caso anterior, la comparación arroja resultados contrastantes. Se consideran los mecanismos legales de la minería, la ley heredada y la nueva ley minera, promulgada por el gobierno *progresista*; asimismo, se hace una escueta exposición de algunos artículos. Sobre todo, llama la atención que se obvia comentar la estructura y las características de la nueva ley minera, que mantiene los porcentajes bajos de la tributación, los impuestos y las regalías, parecidos a los del periodo neoliberal, muy lejos de lo ocurrido en el área de hidrocarburos. Mientras en hidrocarburos el Estado recibe un 62% por concepto de impuestos, tributaciones y regalías; en el área de la minería, el Estado recibe una proporción de alrededor del 8%. Más allá de ser una ley que amplía y consolida el modelo extractivista colonial del capitalismo dependiente, se trata de una ley que algunos hemos llamado "traición a la patria" desde la perspectiva constitucional misma, pues la Constitución tipifica como tal a una conducta política que atenta contra la soberanía de los recursos naturales, propiedad de los bolivianos, al vulnerar la cláusula constitucional que prohíbe exportar materias primas, sino que obliga a la industrialización de las mismas. Además, dicha ley hace onorosas concesiones a las empresas trasnacionales extractivistas. Después, el libro de marras sigue con un balance positivo de la nacionalización de las telecomunicaciones y del sector eléctrico.

[4] Lo grave del asunto es que la auditoría sí llegó a terminarse, pero no se publicó oficialmente. Se sabe que la auditoría constató que las empresas trasnacionales incumplieron los contratos, por lo que resultaban debiendo al Estado. Sin embargo, sorpresivamente, los documentos que respaldaban este hallazgo desaparecieron. El gobierno boliviano terminó pagando alrededor de 150 millones de dólares de indemnización.

La contrastación cuantitativa es marcadamente notoria. Un ejemplo se encuentra en el desempeño productivo de los hidrocarburos. La producción bruta de gas natural creció de 40.2 millones de metros cúbicos por día (MMm3/día) en 2006, a 61.3 MMm3/día en 2014. La producción de hidrocarburos líquidos muestra una tendencia similar; el volumen promedio de petróleo condensado y gasolina tuvo un ritmo de 63.1 miles de barriles por día (MBbl/día), en comparación con 2005, cuando llegó a 40.2 MBbl/día.

La Planta Separadora de Líquidos Río Grande y la Planta Separadora de Líquidos Gran Chaco "Carlos Villegas Quiroga" se presentan como instancias de industrialización sin explicar por qué. La industrialización supone la *transformación* de las materias primas, de los insumos, mientras que la separación es solo eso, disociación. Resulta difícil presentar la separación como industrialización, pero ese es el lenguaje usado por el gobierno populista. Se puede calificar como industrialización a la petroquímica, pero no a la separación. Con este sentido se presentan la Planta de Amoniaco y Urea, las Plantas de Etileno y Polietileno, Propileno y Polipropileno, además de la Planta de Gas Natural Licuado (GNL). El conglomerado de YPFB, sus empresas subsidiarias y las compañías operadoras privadas invirtieron 9 182 millones de dólares. Otra comparación contrastante es la relativa a las utilidades; de 2006 a 2014, las empresas subsidiarias y la casa matriz obtuvieron 7 908 millones de dólares como utilidades, en contraste con los 644 millones de dólares obtenidos en el periodo 2001-2005. Ciertamente, en ese entonces prácticamente no existía YPFB, salvo como oficina administrativa.

La inversión en hidrocarburos bajó de 514 millones a 246 millones de dólares, de 2001 a 2005; en contraste, esta cifra subió de 273 millones a 2 111 millones de dólares entre 2006 y 2014. Durante el periodo del gobierno *progresista* se generaron 31 888 millones de dólares por concepto de ingresos, a través del índice de desarrollo humano (IDH), regalías, participación de YPFB, patentes e impuestos, tanto *upstream* como *downstream*. Otro dato contrastante es el relacionado con la renta hidrocarburífera anual; en 2005 esta renta fue de 974 millones de dólares, mientras que en 2014 fue de 6 096 millones. Estas cifras son, sin duda, consecuencia de la nacionalización de los hidrocarburos. Se puede decir que esa es la diferencia entre el periodo neoliberal y el periodo progresista. Sin embargo, la pregunta es: ¿por qué el gobierno *popular* sigue insistiendo en la comparación con el periodo neoliberal? Este contraste notorio no

está en discusión, entonces, ¿a quién se quiere convencer sobre estas notables diferencias? ¿A los neoliberales? El resto, sobre todo el pueblo, conoce de sobra esta diferencia. La comparación no es con el *pasado*, sino con lo que establece la Constitución.

Respecto a la estructura jurídica-política de la Constitución, el gobierno progresista se queda lejos. Su decantada propaganda y publicidad, sus insostenibles interpretaciones demagógicas y de difusión no cambian la situación; nada de ello los convierte en políticos consecuentes con la implementación de la Constitución. Son solo palabras, imágenes publicitarias, propaganda, diatriba; estridencia de apologistas, aduladores, gobernantes y parlamentarios oficialistas. Nos hemos ocupado del tema en *Descolonización y transición* (Prada Alcoreza, 2014c), así como en otros escritos; de la misma manera, hemos sido puntillosos con la crítica a las políticas inconstitucionales del gobierno en lo que respecta a la Organización Económica del Estado, que nosotros interpretamos como el *horizonte* de la economía social y comunitaria, en un contexto ecológico, desde la perspectiva del *sumaj qamaña* y el *sumak kausay*.[5]

El horizonte de la economía social y comunitaria supone *transiciones* conectadas y articuladas de *dispositivos* económicos estatales, con la intervención del Estado, hacia la realización de la economía social y comunitaria; transiciones de la economía privada desarticulada a una economía privada articulada a la dirección planificada del Estado, que nosotros llamamos, como corresponde, *capitalismo de Estado*, articulándose, en estas transiciones, al horizonte de la economía social y comunitaria. Transiciones de las *economías campesinas* —subsumidas al mercado, en condiciones de subordinación, incluso de explotación— hacia economías campesinas articuladas al horizonte de la economía social y comunitaria. Si bien no se puede hablar de economía cooperativa tal cual, sobre todo en minería —pues es, más bien, una economía privada diseminada, fragmentada, incluso, pequeña y mediana, que contrata

[5] Nota del editor: Estos términos aluden a una concepción de vida que se configura con base en las percepciones, luchas y demandas indígenas y campesinas que promueven la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo para la sociedad entera, la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, el derecho a la alimentación, el Estado Plurinacional, los derechos colectivos, etc.

a trabajadores a destajo, superexplotados—, de todas maneras diremos que, en este caso, también se trata de transiciones de la economía cooperativa desmembrada hacia una economía cooperativa en articulación con el horizonte de la economía social y comunitaria. La economía social y comunitaria tiene como substrato lo que llamamos *oikologías comunitarias*, para diferenciarlas del estrecho concepto de economía. Estas *comunidades* —que en el concepto de la Constitución, al expresarse como *sociales y comunitarias* hacen referencia a las comunidades ancestrales— brillan por su ausencia en las políticas y prácticas económicas del gobierno progresista, que, más bien, se caracteriza por ahondar en la economía extractivista y en la forma de Estado rentista; ciertamente, en condiciones mejoradas por la nacionalización y por la modificación de los términos de intercambio.

No se trata, pues, de un Modelo Económico Social Comunitario Productivo, a no ser en la forma especulativa como se le presenta, siendo no otra cosa que economía extractivista del capitalismo dependiente. ¿Por qué se nombra esta continuidad de la *dependencia*, bajo un gobierno popular, Modelo Económico Social Comunitario Productivo? ¿Es una manera de decir que cumplen con la Constitución, aunque no lo hagan, sino todo lo contrario? ¿Creen realmente que practican y aplican este modelo mentado? ¿Es una confusión pasmosa tanto económica, política, ideológica y, sobre todo, conceptual? ¿Es un tema de propaganda?

Para comprender esta entreverada contradicción es menester observar el panorama político del gobierno progresista; es el *estilo* de nombrar, de usar el lenguaje político, de la forma de sus discursos, de la propensión a la simulación y al montaje, en todo su desenvolvimiento gubernamental, congresista, partidario y político. Este es el *estilo*; la inflación de las palabras, el desajuste de los sentidos y significados respecto a los referentes concretos. Se trata de una *forma* de hacer política, una manera de efectuar los "procesos de cambio", transformando imaginariamente, mientras las estructuras de poder, las estructuras estatales, siguen iguales. No obstante, puede que haya habido algún efecto social al impactar en sectores sociales, mejorando sus condiciones y situación de accesibilidad. Por ejemplo, estratos pudientes de los colonizadores, de los productores de hoja de coca, han ingresado al contingente de las "clases medias". También se puede tomar en cuenta, aunque su impacto sea solo coyuntural, a quienes se han beneficiado de los bonos. Puede, incluso, haber bajado estadísticamente la pobreza; sin embargo, todo esto

no implica haber resuelto la problemática social y las desigualdades. Hacer creer que esto ha ocurrido es confundir explotación, desigualdad y discriminación con esa figura asistencial inventada por la cooperación internacional, *pobreza*. En esto, en esta interpretación institucional, los del gobierno progresista no se diferencian de las ONG que critican, tampoco de la cooperación internacional, ni de las religiones que atienden a las víctimas. Todas estas expresiones juegan al poder con estas representaciones y manipulaciones de la pobreza.

Las políticas en minería consistieron en el fortalecimiento de la Empresa Metalúrgica de Vinto (EMV), la rehabilitación del Complejo Metalúrgico de Karachipampa, el Complejo Hidrometalúrgico Corocoro, la fábrica de ácido sulfúrico, la industrialización del litio (fases I, II y III), la planta semiindustrial de cloruro de potasio, la planta piloto de carbonato de litio y la construcción del Horno Ausmelt. Otros proyectos mineros incluyen la Empresa Pública Nacional Estratégica de Cemento de Bolivia (ECEBOL), las plantas industriales de carbonato de litio y cloruro de potasio y la implementación de la planta piloto de baterías de litio.

El PIB minero aumentó de un promedio anual de 1 032 millones de bolivianos (Bs) en el lapso de 1990-2005 a 1 846 millones en el periodo de 2006 a 2014. La tasa anual de crecimiento promedio fue de 1.0%, en el primer periodo, en tanto que en el segundo fue del orden de 9.6%. El PIB minero pasó de 918 millones de bolivianos en 1990, a 1 043 millones en 2005; y de 1 112 millones en 2006, a 2 158 millones en 2014. Paralelamente, el índice de volumen físico de la minería se incrementó sostenidamente desde 2006; la tasa anual promedio de producción fue del orden de 2.2% en el intervalo de 1990 a 2005, y de 10.7% entre 2006 y 2014. El contraste notorio continúa en lo que respecta a las exportaciones minerales, que dan un salto a partir de 2006. En el lapso de 1995 a 2005, el promedio anual de exportación fue de 251 millones de dólares; en contraste, en el periodo 2006-2014 alcanzó la suma de 1 694 millones de dólares. Abarcando la totalidad de los periodos comparados, tenemos que en el primero se exportaron 2 758 millones de dólares; en contraste, en el segundo periodo se exportaron 15 250 millones. En 1995 se exportaron minerales por un valor de 244 millones de dólares, llegando a 351 millones en 2005; en contraste, en 2006, el valor exportado fue de 794 millones de dólares, llegando a 2 035 millones en 2014, teniendo como cumbre el año 2011, con un valor de 2 427 millones. El volumen promedio anual fue de 0.4 millones de toneladas brutas de 1999 a 2005, en

tanto que de 2006 a 2014 fue de 1.1 millones. Sumando lo acumulado en cada periodo, se tiene que, en el primero, se alcanzó a exportar un total de 2.9 millones de toneladas brutas; en contraste, en el segundo se exportaron 9.9 millones. Estos datos también pueden interpretarse como consecuencias efectivas de la nacionalización y las políticas estatales en el sector minero.

Las consecuencias efectivas se observan igualmente en el aporte fiscal de la minería (más allá de considerar el alza de los precios de las materias primas). Las regalías mineras y las recaudaciones tributarias tuvieron un aporte promedio anual de 107 millones de bolivianos en el periodo 2000-2005; en contraste, en el periodo 2006-2014 el promedio fue de 1 532 millones. El aporte fiscal minero se contabilizó en 62 millones de bolivianos en 2000, llegando a 253 millones en 2005; en contraste, en 2006 fue de 560 millones, alcanzando 1 649 millones en 2014, teniendo como pico 2012, con un aporte fiscal de 2 691 millones de bolivianos.

Como dijimos, estos son los efectos de la nacionalización, en un contexto de subida de los precios de las materias primas. Si bien el contraste es notorio e indiscutible respecto al pasado neoliberal, como hemos hecho notar, no se trata solo de resaltarlo, sino de evaluar la gestión del gobierno progresista en términos de lo que establece la Constitución. Al respecto, sostenemos que, más bien, el gobierno, las gestiones y las políticas económicas —entre ellas las políticas mineras— discrepan de lo determinado por la Constitución. Lo primero que correspondía hacer, fuera de nacionalizar, era poner fin a las privilegiadas concesiones a las empresas trasnacionales extractivistas, además de levantar el paraíso fiscal para las empresas mineras privadas, sean trasnacionales o bolivianas, medianas o pequeñas; por otra parte, era menester suspender la política minera que promociona un falso cooperativismo minero, que no es otra cosa que la empresa privada encubierta que, además, realiza un capitalismo salvaje y depredador. Nada de esto ha ocurrido, pues el gobierno ha mantenido concesiones onerosas como las de San Cristóbal. El 3% de la explotación minera es controlado por COMIBOL y el 27% por la cooperativa, mientras que el restante 70% está bajo el control de la minería privada, primordialmente las empresas trasnacionales extractivistas. Ante este panorama, nada halagüeño —que habla, más bien, de altos niveles de *dependencia* y, más aún, de *subordinación* a los grandes monopolios mineros—, no se puede tener un diagnóstico pretendidamente positivo, pues, a pesar de las mejoras en la producción minera y en las

exportaciones, incrementándose el volumen y el valor de la producción, estamos ante una dinámica económica en la que las mismas cadenas oligopólicas, las famosas empresas trasnacionales extractivistas, son las que se benefician de la mejor parte de la torta, en tamaño y en cualidad, aprovechándose de los efectos multiplicadores del monopolio de los mercados, además del control de los procesos de industrialización. Hablar en el lenguaje del libro de Arce Catacora —exponiendo una elocución optimista y positiva, en tono halagador y apologético; escondiendo las profundas contradicciones, las estructuras persistentes de la dependencia y del modelo extractivista colonial— es legitimar, precisamente, la dependencia y la subordinación, coadyuvando al saqueo de los recursos naturales por parte de las empresas trasnacionales extractivistas, a pesar de las mejoras en los términos de intercambio, esta vez, mucho menores que lo que ocurre en hidrocarburos.

Conclusiones sobre el balance

1. Estamos ante un discurso *apologético* que pretende presentar lo supuestamente acaecido como una *epopeya*. Es la narrativa de los *héroes*, como se hacía antes de la novela, que en este caso es más bien la narrativa de los *antihéroes*; tendiendo, de manera diferente, a la crítica, la ironía, la anécdota y la paradoja, en la prosa de las experiencias modernas narradas. En los discursos descriptivos, pretendidamente objetivos, como los análisis económicos —de manera más restringida en los balances—, el discurso apologético adquiere una prosa árida, llana, sin ritmos, prolija en estadísticas, cuadros e indicadores. El problema no es el análisis estadístico, sino que este es reducido a descripciones cuantitativas, a cuadros, a series de indicadores que se describen, sí, pero quedan faltos de análisis.

2. Estamos ante un balance de la década de gestiones económicas del gobierno progresista, contrastando los resultados con los del periodo de gestiones económicas neoliberales. Sin embargo, a pesar de la importancia de la tarea, no se alcanza a realizar un balance, propiamente dicho, sino que el texto termina esmerándose en destacar la maravillosa incursión del gobierno, que recupera los hidrocarburos

e inicia una política económica desligada del proyecto neoliberal. El libro deriva así en un texto de *propaganda*, aunque apoyado por abundantes estadísticas, cuadros e indicadores, acompañados por descripciones que repiten lo que se ve en los datos, sin avanzar en el análisis.

3 El libro parte de las premisas que dibujan los contrastes entre ambos periodos, el neoliberal y el progresista. Empero, se queda ahí, en las premisas, sin desplazarse a las *mediaciones*, que serían, en lógica, los análisis del "proceso de cambio", con todas sus ambigüedades, dificultades y contradicciones. Un análisis que ayude a comprender las problemáticas que se enfrentan como desafíos. Por eso tampoco llega a las conclusiones, como toda proposición lógica. Las llamadas "conclusiones" del libro ya estaban anticipadas, pues en realidad son las *verdades* cinceladas por la "ideología".

4 No se entiende muy bien por qué introduce un *modelo econométrico*, que expresa en ecuaciones algebraicas el modelo económico social comunitario productivo. El modelo econométrico es esquemático al extremo, por lo tanto, simple; considera linealidades, sin espesores, que no llegan a conformar planos. Está lejos de expresar la complejidad, no solamente de los *planos de intensidad* de la realidad social, sino del mismo *plano de intensidad económico*, que, en el caso de las transiciones, requiere simulaciones matemáticas complejas, por lo menos las relativas al análisis multivariable. Puede ser que sea así para darse aires de formalidad y de pretendida cientificidad. Estas exageraciones o poses acompañan a todos los políticos; ciertamente, lo hacen de distintas maneras; en este caso, se pretende convertir una *propaganda* en *análisis económico*, presentando como aditamento un modelo econométrico reductivo, demasiado esquemático como para poder expresar una complejidad —por lo menos enunciada en subtítulos— como la del modelo económico social comunitario productivo.

Una interpretación de la década

¿Qué es lo que pasó? Hay que buscar la respuesta en los *funcionamientos* de la *complejidad* de la *formación social*, usando un concepto conocido para

no complicar la exposición. No se trata de explicar la *teoría* de lo ocurrido, cualquiera que sea esta, ni mucho menos forzar una supuesta explicación desde las compulsiones dogmáticas de la "ideología", cualquiera que sea esta. Se trata, entonces, de responder cómo han funcionado los *aparatos*, los *dispositivos*, las *instituciones*, los *imaginarios*, las "ideologías", en combinación con las *prácticas*, los *habitus*, las *relaciones*, las *estructuras*; además, los *contextos* donde se dan *procesos* locales, nacionales, regionales y mundiales. No parece adecuado seguir pretendiendo explicar procesos políticos y sociales en la circunscripción nacional, como si hubiera solo una *historia nacional* que hace las veces de trasfondo a los hechos, sucesos y eventos. Hay *historias* —por usar también un concepto moderno discutible, asociado a la idea de tiempo y de secuencia lineal— en distintas escalas que conforman la *constelación de historias* de la mundanalidad. Hay que interpretar los procesos políticos y sociales, entonces, en las distintas escalas, teniendo en cuenta la perspectiva mundial.

Los procesos de cambio desatados en Sudamérica tienen que ver no solo con las crisis estructurales a escala nacional, sino con la crisis generalizada a nivel mundial. La pregunta entonces es: ¿por qué, a pesar de que la crisis es generalizada mundialmente, los procesos de cambio se dan solo en algunos países? La respuesta posible tiene que ver con las *singularidades* de estos países, donde se dan movimientos sociales *antisistémicos* que se prolongan y triunfan. Debemos buscar en estas *singularidades* la excepción de la regla que, en este caso, tiene que ver, hipotéticamente, con el mayor peso del conformismo que del inconformismo; con la mayor inclinación al desasosiego que a la actitud crítica e interpelativa. No es que unos pueblos tengan estas características y estos atributos y que otros no los tengan. Todos los pueblos contienen las condiciones de posibilidad de la predisposición a luchar, no solamente por sus derechos, sino por la vida. Lo que sucede, al parecer, es que, en determinadas condiciones, contextos, nudos de historias encontradas, experiencias sociales y memorias actualizadas, emerge con mayor fuerza la predisposición a luchar, a activar la voluntad de transformación. En Venezuela, en Brasil, en Ecuador, en Bolivia, con menos intensidad en Argentina y Uruguay, ha pasado esto; en el periodo de movilizaciones primero y después en la etapa de gobiernos progresistas de fines del siglo XX y principios del XXI. Al respecto, nos remitimos a los ensayos que se han ocupado de analizar e interpretar las coyunturas de los llamados "procesos de cambio" singulares y diferenciales de los países citados.[6]

En resumen, con el peligro de simplificar, podemos decir, retomando panorámicamente lo expuesto en esos ensayos, que los procesos de cambio como que son catalizados por acontecimientos de movilización general o de largas resistencias y luchas sociales acumuladas. En el caso venezolano, podemos señalar que el "Caracazo" es un hito en la emergencia del proceso de cambio, que va adquirir el perfil político de la *revolución bolivariana*. En el caso de Brasil, si bien, la crisis social y económica que desata el proyecto neoliberal implementado, empujando a movilizaciones sociales, es como el antecedente, lo que parece gravitante es, más bien, la acumulación histórica de una larga experiencia y memoria social que se nuclea en el Partido de los Trabajadores (PT), además de otras organizaciones sociales y colectivos activistas. En el caso ecuatoriano, parece que el catalizador son las luchas y movilizaciones de los pueblos y las naciones indígenas, además de colectivos activistas que impulsan la defensa de los derechos indígenas y los derechos de la naturaleza, los derechos sociales y la soberanía sobre los recursos naturales; es, entonces, esta forma del proceso lo que hace de catalizador de otro proceso de cambio singular. En el caso de Bolivia, el catalizador es la prolongada movilización antineoliberal, nacional-popular, descolonizadora, del sexenio 2000-2005, que tenía como sustrato las luchas y movilizaciones de los pueblos y las naciones indígenas-originarias. En el caso de Argentina, el detonante, parecer ser, diferido, el costo social y económico del proyecto neoliberal implementado, convirtiendo en catalizador a movilizaciones sociales como la de los "piqueteros" y los "cacerolazos", además de las movilizaciones de los damnificados por el "corralito"; procesos sociales acompañados, después, por una dilatada resistencia, más bien fragmentada y dispersa. En el caso argentino, el descontento social y político fue canalizado por la nueva versión nacional-popular del peronismo, el kirchnerismo, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, donde fue el PT, de tradición marxista. En el caso uruguayo, que se parece en la forma al caso argentino —teniendo en cuenta algunas analogías y diferencias—, es donde el catalizador parecen ser movilizaciones también fragmentarias y un tanto dispersas, pero canalizadas por el Frente Amplio.

Los procesos de cambio singulares, si bien contienen estos *detonantes* y *catalizadores* diferenciales y propios, son seguidos por lo que se ha dado

[6] Véanse Prada Alcoreza (2014a; 2014b; 2015d).

en llamar, entre varios otros nombres, *gobiernos progresistas*. En esta etapa gubernamental es cuando estos gobiernos adquieren más analogías y parecidos, a pesar de las diferencias mantenidas. Los gobiernos *progresistas* tropiezan con ciertos límites impuestos por la herencia de las mallas institucionales y por encontrarse dentro del sistema-mundo capitalista. Para resumir, uno de esos límites es el de la dependencia económica, además de su ubicación en la geopolítica del sistema-mundo capitalista, en unos casos en condición de periferias, en condición de potencia emergente, en el caso de Brasil, y más allá de la periferia, pero más acá del centro, como en el caso de Argentina. Otro de esos límites es el impuesto por las estructuras de poder del orden mundial y por las estructuras de poder heredadas del Estado-nación subalterno o de Estado-nación de potencia emergente. Los procesos de cambio se traban en estos límites, sin cruzar el umbral. Al hacerlo, optan por administrar la *condición dependiente* en la geopolítica del sistema-mundo capitalista o, en su caso, en la *condición de potencia emergente* en las circunstancias del centro de la economía-mundo capitalista. Así mismo, optan por gobernar desde la misma maquinaria estatal, con algunas reformas en la fachada y menos cambios en la estructura estatal. Hay que reconocer que las tareas que se proponen resultan difíciles por esta situación ambivalente y llevan a contradicciones.

Como hemos dicho en otros ensayos, no compartimos las tesis de la *teoría de la conspiración*; tampoco, en consecuencia, aceptamos el simplismo de explicar que las contradicciones de los procesos de cambio se deben a “traiciones”. Las *historias políticas* de los procesos de cambio son más complejas que la simple narrativa de tramas personificadas en figuras de líderes y caudillos, por un lado, y en conspiradores opositores, por otro lado, con el trasfondo de la conspiración imperialista. Como dijimos también, no es que no haya conspiradores ni conspiraciones, sino que los procesos políticos no se explican por estos factores dramáticos, que convierten las historias políticas en dramas con protagonistas individualizados. Los procesos políticos son acontecimientos políticos y es posible comprenderlos mediante el análisis del acontecimiento en la *complejidad dinámica* de *multiplicidad de singularidades*, articuladas e integradas. No debe descartarse el papel que cumplen los personajes de la política; sin embargo, es inapropiado convertirlos en los ejes de los procesos de cambio, salvo, se entiende, si se trata de “ideología” o propaganda.

En lo que respecta al proceso de cambio boliviano, que es lo que nos ocupa ahora, resumimos, con el peligro de esquematizar, que el *acontecimiento político* puede ser bosquejado, como aproximación, a partir de un conjunto de *singularidades*, si no son *múltiples*, lo que resulta difícil de exponer en este texto; sin embargo, ya lo hemos hecho en otros ensayos. Hablamos, en primer lugar, de movimientos sociales antisistémicos y movilizaciones singulares diferentes que se articulan en el decurso de las luchas, sin necesidad de conformar una coordinadora de movimientos sociales (lo que se ha propuesto varias veces). En segundo lugar, otras singularidades tienen que ver con la radicalización de las movilizaciones, que adquieren características autogestionarias, de autogobierno y de protagonismo de las bases, por lo menos durante los momentos más intensos de las movilizaciones, como los bloqueos. En tercer lugar, los desenlaces de la ofensiva popular y de las victorias sociales y políticas de los movimientos. A pesar de la contundencia de las victorias populares —como las obtenidas en la *guerra del agua* y la *guerra del gas*—, los desenlaces se dieron de forma constitucional y por la vía electoral. Este hecho menguó el contenido radical de las movilizaciones y dio pie a que una de las expresiones menos radicales —heredera, más bien, del nacionalismo y de reminiscencias de la *vieja izquierda*— cobrara vigencia política y se convirtiera en la salida electoral a la crisis múltiple del Estado; hablamos del Movimiento al Socialismo (MAS). En cuarto lugar, la forma del proceso de nacionalización —sobre todo de los hidrocarburos, que comienza con algo parecido a una expropiación a medias, o, en el caso de la mayoría de las "nacionalizaciones", con la compra de acciones— deriva en el llamado Contrato de Operaciones. Contrato que termina desnacionalizando, sin retirar, empero, lo ganado en los términos de intercambio, es decir, en el incremento significativo de los ingresos del Estado. Esta característica de las nacionalizaciones del siglo XXI muestra claramente los límites del proceso de cambio y sus contradicciones. En quinto lugar, quizás la singularidad más importante: el proceso constituyente, que lleva a una Asamblea Constituyente contradictoria, dual, pues por un lado es *originaria*, por emerger de las entrañas de las luchas sociales, pero también es *derivada* por ser convocada por el Congreso. Esta Asamblea Constituyente logra aprobar una Constitución plurinacional, comunitaria y autonómica, a pesar de las difíciles contingencias y el contexto adverso de boicot y dilatación efectuado por la llamada oposición de "derecha", aunque también por los errores sistemáticos de la conducción y por interferencia del MAS. Sin embargo, la Constitución termina convertida en un texto de vitrina, un texto de propaganda para presumir, pero no para cumplirlo.

Estas cinco singularidades, así como sus correspondencias, sus entrelazamientos, terminan otorgando un perfil y una composición singulares al proceso de cambio boliviano. Se puede decir que se trata de un proceso de cambio en los límites del Estado-nación subalterno, a pesar de su autonombramiento como Estado plurinacional. Un proceso de cambio en los límites del modelo extractivista y del Estado rentista, a pesar de la nacionalización de los hidrocarburos y las reformas implementadas por el gobierno; reformas que no alcanzan a trastocar las estructuras de poder, ni las estructuras del Estado. De ninguna manera se dice que no hay diferencias con los gobiernos neoliberales anteriores; al contrario, se parte de estas diferencias, constatables. Sin embargo, se anota que estas diferencias no son tan grandes como para separar definitivamente a ambas expresiones políticas, la *neoliberal* y la *populista*, de una concepción compartida del poder y del Estado, a pesar de las diferencias "ideológicas" y discursivas; a pesar de los impactos positivos sociales de las políticas del gobierno progresista y los impactos negativos sociales del proyecto neoliberal. El problema es, como dijimos antes, que, no obstante las diferencias, la proximidad entre estas expresiones opuestas es mayor que la esperada proximidad entre la Constitución y el gobierno progresista; este, de hecho, parece más bien alejado de ella.

En el ensayo "Un balance sin evaluación" (Prada Alcoreza, 2016) abordamos el balance económico de la década en cuestión (2006-2014); otra conclusión podría ser que el perfil económico boliviano se encuentra en el límite del modelo colonial extractivista del capitalismo dependiente, a pesar del impacto de la nacionalización y los esfuerzos, un tanto desarticulados, en la autodenominada inversión productiva. Un perfil económico que se mueve en los límites de la dependencia, sin poder salir de este umbral, precisamente por haber expandido el modelo extractivista de la economía. Si bien esta conclusión ya fue enunciada en los textos "Bolivia: perfil económico" (Prada Alcoreza, 2015a) y "Plano de intensidad económico boliviano" (Prada Alcoreza, 2015h), decirlo ahora, después del ensayo del balance económico de la década, apunta más a una conclusión de evaluación que a una caracterización, como hicimos antes. Por otra parte, ayuda a retomar apuntes que hicimos anteriormente, cuando decíamos que la industrialización no se da automáticamente, como consecuencia de la nacionalización, sino que se requiere de otras *condiciones de posibilidad históricas*, como la masa crítica científica, la transferencia de tecnología, como la revolución, en serio, de la formación educativa —no la demagógica que ahora se implemen-

ta—, como la adecuación y actualización de tecnologías de punta, limpias y ecológicas, apuntando a una ecoindustrialización y a una ecoeconomía o, mejor dicho, a una *oikología integral*.[7] Y es que la independencia económica, es decir, la salida de la dependencia, se da en el contexto de la integración de la Patria Grande.

Todo esto nos lleva a comprender que se trata de un proceso de cambio encajonado en los límites acotados, pero que no deja de ser *reformista*, en el buen sentido de la palabra. Proceso de cambio contradictorio, restaurador, clientelar, como ocurre con "procesos de cambio" cercados por los márgenes de maniobra que permite la geopolítica del sistema-mundo capitalista. No se trata de debatir, en la interpretación lineal del proceso de cambio, qué hay que hacer —¿apoyar, apoyar críticamente u oponerse?—, sino, desde la perspectiva de la complejidad, preguntarse: ¿cómo salir del círculo vicioso del poder, recurrente en toda la modernidad?, ¿cómo impulsar la emergencia de otros *horizontes histórico-políticos-culturales*? No se trata de creer que el activismo autogestionario excluye la comprensión de las diferencias entre la gubernamentalidad populista y la gubernamentalidad neoliberal, sin necesidad de obligarse a ningún apoyo o apoyo crítico, que puede darse o no, en el contexto de la decisión colectiva de auténticos movimientos sociales antisistémicos, como los de la movilización prolongada, no la farsa usurpadora de organizaciones sociales cooptadas, afines al oficialismo.

Algo que no dijimos en el ensayo citado (Prada Alcoreza, 2015c) es que no se trata de inversión productiva y de inversión social, en sus *formas cuantitativas*, apreciadas en sus *formas estadísticas*, sino de la *estructura cualitativa* de la inversión productiva y social, de la *forma sistemática* de ejecutar estas *inversiones materiales*, no solo cuantitativas. Se trata, en cambio, de administrar y controlar estas inversiones efectivas, que no pueden ser sino cualitativas; lo cuantitativo sirve para medir lo que se da como inversión cualitativa; la inversión efectiva no es resultado de la inversión cuantitativa. Este es el problema del gobierno populista, que percibe estas inversiones desde la perspectiva de la *metafísica estadística*, creyendo que la forma numérica de la inversión resuelve por sí misma el problema del cambio de la nombrada matriz productiva; creyendo que se trata de un

[7] Véase Prada Alcoreza (2015c).

modelo econométrico, como si la realidad se redujera a esta ecuación abstracta. Dicho gobierno no se da cuenta de que no se trata de la resolución expectante estadística, ni del discurso, sino de transformaciones estructurales e institucionales efectivas. El apego a la demagogia, a la especulación, al montaje y a la simulación es lo que extravía las políticas económicas del gobierno progresista, siendo que podía haberlo hecho mejor, administrando sus reformas con seriedad, eficiencia y responsabilidad. A tal punto llega la especulación, que llama "revolución" a una reforma, que nombra Modelo Económico Social Comunitario Productivo a lo que es capitalismo de Estado. Podía aceptar lo que es, en realidad, esforzándose para que funcionen estas reformas; esto ya sería suficiente para los alcances de este "proceso de cambio". Sin embargo, el gobierno *popular* se extravió en pretensiones sin sustento, embarcándose en gestiones agobiadas por proliferantes irresponsabilidades, demagogias, falsedades y corrupciones. Esta conducta no ayuda a prolongarse en el poder, pues la gente, incluso la que apoya el "proceso de cambio", se cansa de la simulación y la comedia y termina optando por el voto de castigo.

Interpretación de la genealogía del podel y la geopolítica económica

Desde la perspectiva de la complejidad, no hay campos sociales autonomizados; todo está integrado y articulado dinámicamente. Por así decirlo, economía y poder, campo económico y campo político, forman una complejidad dinámica, integral y articulada, en constante movimiento, comprendiendo sus distintos planos y *espesores de intensidad* articulados diferencialmente, según las referencias y los enfoques desde donde se visualiza y recorta la *realidad*, sinónimo de *complejidad*. La *genealogía del poder* y la geopolítica de la economía son perspectivas interpretativas de la complejidad. Las máquinas de poder y las máquinas económicas conforman una heurística compleja en el sistema-mundo, manifestándose *singularmente* en los distintos lugares, naciones, regiones y mundo. Para decirlo fácilmente, aunque pequemos de esquematismo, los dispositivos de poder son, a la vez, dispositivos económicos y viceversa.

La civilización moderna se hace visible, hace patente lo que es, en el recorrido de sus huellas ecológicas, que marcan la destrucción del planeta. Entonces, las máquinas de poder y las máquinas económicas son los instrumentos de esta devastación del sistema-mundo capitalista. La genealogía del poder corresponde al retorno recurrente y reiterativo de las dominaciones polimorfas, en las distintas formas en que la *economía política del poder* deviene en violencia; la geopolítica económica corresponde a la expansión planetaria de las huellas ecológicas, la marca de muerte que deja la civilización moderna en su crecimiento y desarrollo.

En Bolivia, la genealogía del poder nace como dominación colonial; persiste, después de la independencia, como desplazamiento de la colonialidad, en la historia de sus formas políticas, conservadoras, liberales, nacionalistas, neoliberales, neopopulistas. La geopolítica económica se manifiesta singularmente en la geografía política nacional como expansión de la contaminación y depredación minera e hidrocarburífera, adquiriendo las formas concretas del modelo colonial extractivista del capitalismo dependiente.

Se pueden encontrar ejemplos simples para ilustrar esta integralidad económica-política de las dinámicas complejas de la *formación social boliviana*; no solamente en lo que respecta al papel cumplido por la burguesía de la minería de la plata —cuando los potentados fungían a la vez como gobernantes, e incluso desde antes, cuando durante los periodos coloniales los conquistadores se convirtieron en la casta rica de los virreinatos—, sino también, posteriormente, durante la hegemonía de los "barones del estaño", cuando la burguesía del estaño, si bien no requería aparecer en las funciones de gobierno, contaba con el dispositivo de poder del llamado "súper-Estado" minero. Así mismo, hay ejemplos ilustrativos de la llamada revolución nacional (1952-1964), cuando los gobernantes promovieron desde el Estado la formación de una burguesía nacional. Durante el periodo de las dictaduras militares, los gobernantes *de facto* continuaron con el enriquecimiento, por usufructo del poder, aunque de una manera más grotesca y fragmentaria. Luego, durante los periodos neoliberales, el enriquecimiento de esa burguesía se dio por el procedimiento del ajuste estructural, con las privatizaciones de las empresas públicas y de los recursos naturales, la apropiación de los ahorros de los trabajadores y la restricción de la inversión social. Durante los periodos del "gobierno progresista", el enriquecimiento fue posible por la extensión intensiva y demoledora de las redes clientelares

y los circuitos prebendales, conformando, de esta manera, la burguesía rentista y la burguesía de la hoja de coca excedentaria. Sin embargo, no se trata de ilustrar a través de ejemplos simples, sino de encontrar las articulaciones específicas entre economía extractivista y Estado rentista.

Siguiendo la lógica de nuestra exposición, diremos que la economía extractivista es inmediatamente una maquinaria de poder del Estado rentista; a su vez, el Estado rentista es inmediatamente una maquinaria económica del modelo extractivista. En otras palabras, las máquinas económicas extractivistas funcionan inmediatamente como máquinas de poder del Estado rentista. La economía funciona usando dispositivos políticos y la política funciona usando dispositivos económicos. Se trata de complejas estructuras económico-políticas y políticas-económicas cuyos dispositivos complejos cumplen, a la vez, ambas funciones. La ciencia política considera al Estado como un dispositivo de legitimación, como administrador público y como aparato de representación; también como *dispositivo de represión* y como *aparato de guerra* en defensa de la *soberanía*. En cambio, la ciencia económica considera al Estado desde la perspectiva del gasto, en el buen sentido de la palabra; el Estado es *costo*. Pero también lo considera como administrador y regulador de la economía; hablamos de administración en el sentido económico, no en el sentido político. Así, también el Estado puede ser considerado como el que capta fondos para la inversión. A la vez, se le pueden atribuir las tareas centralizadas para garantizar los servicios. Como se puede ver, las ciencias sociales encuentran características propias del campo político, diferentes a las características propias del campo económico. El análisis moderno de las ciencias mencionadas se basa en el supuesto de la autonomización de los campos.

Podemos decir que el Estado responde a procesos de centralización; se trata, entonces, de procesos de estatalización. En consecuencia, el Estado moderno se construye a partir de estos procesos de centralización y estatalización. Pero, ¿cómo pudo haberse dado la centralización sino a través de procesos que abarcan ambos *campos*, el económico y el político, y que los hacen funcionar en las articulaciones y los cruzamientos de sus funcionamientos, aparentemente diferenciables? Como dijimos antes, el Estado es una cara de la medalla; la otra cara es el capital. Para ilustrar rápidamente lo que decimos, baste señalar a la moneda, que hace de equivalente general en la economía; la medalla circula con el sello del Estado en la política.

En la figura que usamos y en el ejemplo que damos, la medalla tiene dos caras y también podemos nombrarla moneda, en sentido metafórico. Una moneda muestra su valor cuantitativo, pero también su valor cualitativo, el relativo a la legalidad del Estado. Este doble valor hace a la moneda. La moneda puede circular mostrando su valor cuantitativo porque muestra, a la vez, su valor cualitativo estatal. Entonces, no solo circula la moneda como equivalente general de las mercancías, sino también como símbolo del poder. Entonces, ¿qué es la *moneda*? Es, a la vez, un equivalente general económico y un símbolo del poder. El poder también circula. A diferencia de su propiedad como equivalente general, que compara a partir de una igualdad cuantitativa, la propiedad cualitativa de símbolo de poder diferencia, marca la diferencia; establece la potestad de poder de imprimir, a través del sello, el valor indiscutible del poder.

¿Se puede decir que, por eso, la acumulación dineraria corresponde también a una acumulación simbólica de poder? Desde la perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu, no ocurre esto, pues se distingue capital simbólico de capital económico, capital político de capital económico. Sin embargo, la correspondencia puede darse de manera diferencial. La acumulación económica implica la posibilidad de la acumulación de poder, dependiendo de que esta acumulación se entienda y se dé como acumulación cualitativa de disponibilidad de fuerzas. A su vez, implica la posibilidad de la acumulación simbólica, dependiendo de qué se entienda como acumulación cualitativa de prestigio. El fenómeno de la concentración no solo es, pues, económica —cuantitativa, para hacerlo sencillo—, sino concentración cualitativa de poder y concentración cualitativa simbólica, dependiendo de si se produce disponibilidad de fuerzas y de prestigio.

Ciertamente, también pueden darse no correspondencias; por ejemplo, que la acumulación de riqueza no redunde en la acumulación de poder, ni en la acumulación de prestigio. Las posibilidades inherentes se convierten, por así decirlo, en imposibilidades; entonces, se da lugar a una crisis múltiple o parcialmente múltiple. La acumulación de riqueza merma la acumulación de la disponibilidad de fuerzas, así como la acumulación de prestigio; en contraste, más bien, redunda en el desprestigio. De ocurrir esto, se habría roto la congruencia en la complejidad económica-política. La crisis múltiple o parcialmente múltiple impide, por así decirlo, la circulación cualitativa del poder, que no puede reali-

zarse legítimamente. La única manera de mover la maquinaria de poder es a través de la espiral de violencia. De la misma manera, se puede decir que se imposibilita la *circulación simbólica*; el desprestigio desacredita al ejercicio de poder. La única manera de mover este deterioro imaginario es a través de la propaganda y la publicidad. Como se puede ver, estamos ante una variabilidad de alternativas de la composición o, en su caso, descomposición de los *dispositivos complejos económico-políticos*, dependiendo de que se den correspondencias o no correspondencias, congruencias o incongruencias.

Volviendo a la figura de la moneda —que se mueve simultáneamente en el campo económico y en el campo político—, no solo aparecen dos partes, relativas a las dos caras de la medalla, sino también una tercera parte más. Tenemos el valor numérico en una cara, el valor cualitativo del poder en otra cara, pero también, un tanto confundido con la inscripción del poder, aparece el símbolo mismo que le otorga el carácter de grandeza o, si se quiere, de soberanía. El poder no es el símbolo del poder, sino la relación de fuerza, donde una *fuerza activa* afecta a la *fuerza pasiva*. El símbolo es como la *plusvalía de código*, el prestigio que legitima; pero no solamente al poder sino también al valor numérico, al equivalente general. La fuerza dominante se legitima, al igual que el equivalente general; ambas legitimaciones son posibles por el valor simbólico, el prestigio, es decir, el valor imaginario. Se puede decir que se da como un reforzamiento mutuo de los tres valores: el valor numérico, el valor cualitativo del poder y el valor imaginario del símbolo.

Volviendo a las articulaciones específicas de la intersección del campo económico y el campo político —que, además, suponen la intersección con el campo simbólico, por así decirlo—, podemos sugerir provisionalmente, a modo de hipótesis de interpretación, algunos ejemplos de articulaciones específicas. Las articulaciones no parecen ser otras que los mismos *agenciamientos concretos de poder* y los *agenciamientos concretos económicos*, es decir, las instituciones de los campos sociales. Retomando la periodización referencial a la que aludimos, podemos decir que las empresas mineras de la plata son una de estas articulaciones específicas en el periodo de la minería de la plata. Desde la perspectiva asumida, las instituciones no se mueven solo en uno de los campos sociales, sino que atraviesan los distintos campos sociales simultáneamente. Las empresas mineras no solo son instituciones económicas, sino también son instituciones donde se agencia concretamente el poder, de manera es-

pecífica. Así como son instituciones donde se realiza el valor simbólico, las *instituciones* son los lugares de los rituales y las ceremonialidades del poder, donde se valoriza el símbolo o los símbolos en uso. En el periodo de la minería del estaño también reaparece esta articulación específica de las empresas mineras; sin embargo, los campos sociales se han desplazado y desenvuelto, por así decirlo; se han vuelto más complejos. El periodo de la minería del estaño corresponde a una etapa más avanzada que la anterior de la Revolución industrial; desde un poco antes de la Primera Guerra Mundial hasta pasada la Segunda Guerra Mundial, la Revolución industrial transforma el campo económico. El orden de relaciones del estaño es más complejo que el orden de relaciones de la plata. Algo parecido pasa con el campo político, cuando se da lugar a la proliferación de mediaciones; por ejemplo, ya no es necesario que los empresarios sean presidentes, pues las mediaciones representativas operan mejor respecto a los intereses económicos.

En el periodo de los hidrocarburos —que se mezcla y coexiste con el periodo del estaño, adquiriendo cierta notoriedad después de la crisis del petróleo—, a comienzos de los setenta, las empresas de la energía fósil fueron unas de las articulaciones específicas de los campos sociales; en el caso de América Latina, sobre todo se trata de empresas estatales del petróleo y del gas. Estas articulaciones específicas son sugerentes, pues se erigen sobre la base de las nacionalizaciones. Por eso podemos anotar que, particularmente en este periodo, en el campo económico aparecen desplazamientos que corresponden, de manera más patente, a la crisis de la economía-mundo. Al parecer, es en estas articulaciones específicas de las empresas hidrocarburíferas donde se manifiestan los signos de la crisis de manera más visible. Otra anotación pertinente es que también se hacen evidentes las incongruencias y no correspondencias entre los campos sociales; en este sentido, nos referimos a los síntomas de la crisis del poder y de la crisis ideológica. El conflicto entre Estado y empresas trasnacionales estalla en los países cuyas reservas de energía fósil se vuelven comerciables, donde la disputa por el excedente va a ser empujada por las voluntades singulares nacional-populares. En pocas palabras, se desborda la crisis de la economía-mundo, cuyo núcleo candente se encuentra en la crisis de sobreproducción.

No pretendemos, con lo expuesto —un breve boceto de algunas singularidades de la genealogía del poder y de la geopolítica económica—, que hayamos abarcado la complejidad de la dinámica de los campos socia-

les, ni mucho menos. Dejamos para otro ensayo una exposición pormenorizada y abarcadora de las singularidades de las dinámicas complejas mencionadas. Por el momento, nos contentamos con señalar y anotar algunos tópicos sobresalientes de esta genealogía y de esta geopolítica.

Referencias bibliográficas

ARCE CATACORA, L. A. (2015). *Modelo Social Comunitario Productivo Boliviano*. La Paz: SOIPA.

BOLIVIA.COM. (2015). Bolivia, el país con mayor crecimiento económico de la región. *Bolivia.com*. 15 de octubre. Disponible en <http://www.bolivia.com/actualidad/noticias/sdi/124579/bolivia-el-pais-con-mayor-crecimiento-economico-en-la-region>.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). (2017). *The World Factbook. South America. Bolivia*. CIA. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html>.

DESARROLLO PERUANO. (2013). El Perú en el ranking latinoamericano. *Desarrollo Peruano*. 29 de septiembre. Disponible en <http://desarrolloperuano.blogspot.com/2013_09_01_archive.html>.

EL DÍA. (2016). BM afirma que Bolivia aprovechó la “década de oro” para ahorrar, a diferencia de sus vecinos. *El Día*. 12 de mayo. Disponible en <https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id_articulo=198431>.

EL DÍA. (2016). Bolivia aprovechó “década de oro”, señala el Banco Mundial. *El Día*. 13 de mayo. Disponible en <https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id_articulo=198448>.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). (2013). World Economic Outlook Database. Octubre. FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx.>.

FMI. (2018a). Base de datos de perspectivas de mundial (PIB PPA). Octubre. FMI. Disponible en <www.imf.org>.

FMI. (2018b). Base de datos de perspectivas de la economía mundial (PIB per cápita nominal). Octubre. FMI. Disponible en <www.imf.org>.

FMI. (2018c) Base de datos de perspectivas de la economía mundial (PIB per cápita PPA). Octubre. FMI. Disponible en <www.imf.org>.

GUTIÉRREZ ANDRADE, O. W. (2011). Condiciones para desarrollar una economía del conocimiento en Bolivia. *Perspectivas*, 27, Universidad Católica Boliviana, Unidad Académica de Cochabamba.

INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (IBCE). (2015). Valor de ventas de quinua al exterior está en caída libre. 3 de julio. IBCE. Disponible en <https://ibce.org.bo/principales-noticias-bolivia/noticias-nacionales-detalle.php?id=55402&idPeriodico=3&fecha=2015-07-03>.

IBCE. (2015). Bolivia es el décimo productor de soya del mundo. 15 de septiembre. IBCE. Disponible en <http://ibce.org.bo/principales-noticias-bolivia/noticias-nacionales-detalle.php?id=55402&idPeriodico=3&fecha=2015-07-03>.

IBCE. (2019). *Boletín electrónico bisemanal*, 760. 30 de enero. Disponible en <http://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=705>.

KLEIN, H. (2001). *Historia de Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud.

LA PATRIA. (2010). Ranking mundial de países productores de estaño. *La Patria*. 12 de febrero. Disponible en <https://lapatriaenlinea.com/?t=ranking-mundial-de-paises-productores-de-estano&nota=17923>.

LA RAZÓN. (2015). Bolivia, otra vez líder en 2016. *La Razón*. 18 de diciembre. Disponible en <http://www.la-razon.com/economia/CEPAL-Bolivia-vez-lider_0_2401559858.html>.

LOS TIEMPOS. (2012). Bolivia se consolida como primer productor mundial de quinua. *Los Tiempos*. 12 de octubre. Disponible en <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20121017/bolivia-se-consolida-como-primer-productor-mundial-de-la_189156_402073.html>.

LOS TIEMPOS. (2016). Bolivia cumple 5 años de dólar congelado en Bs 6,96. *Los Tiempos*. 27 de octubre. Disponible en <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20161027/bolivia-cumple-5-anos-dolar-congelado-bs-696>.

MESA, J., Gisbert, T., y Mesa, C. (1997). *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. (2010). Banco Mundial declara a Bolivia "país de ingresos medios". MEFP. 24 de octubre. Disponible en <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id_item=&id=1467&seccion=77&categoria=19>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. (2015). Bolivia es un país sumamente atractivo para las inversiones extranjeras gracias a la seguridad jurídica y la estabilidad económica, política y social. MEFP. 26 de otubre. Disponible en <http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id=3534&categoria=5&seccion=306>.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). (2017). Where does Bolivia export to? (2016). OEC. Disponible en <https://oec.world/es/visualize/tree_map/hs92/export/bol/show/all/2016/>.

OEC. (2017). Where does Bolivia import from? (2016). OEC. Disponible en <https://oec.world/es/visualize/tree_map/hs92/import/bol/show/all/2016/>.

OPINIÓN. (2015). Evo cree que Panamá y Bolivia lideran crecimiento económico en Latinoamérica. *Opinión*. 5 de diciembre. Disponible en <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2015/1205/noticias.php?id=177483>.

PÁGINA SIETE. (2015). Alemania considera "impresionante" el crecimiento económico de Bolivia. *Página Siete*. 4 de noviembre. Disponible en <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/11/4/alemania-considera-impresionante-crecimiento-economico-bolivia-75796.html>.

PÁGINA SIETE. (2015). Bolivia busca nuevamente ser el primer productor de quinua. *Página Siete*. 3 de septiembre. Disponible en <http://www.paginasiete.bo/gente/2015/9/3/bolivia-busca-nuevamente-primer-productor-quinua-68746.html>.

PÁGINA SIETE. (2015). FMI: Bolivia liderará este año el crecimiento económico de América del Sur. *Página Siete*. 18 de diciembre. Disponible en <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/12/18/fmi-bolivia-liderara-este-crecimiento-economico-america-80699.html>.

PÁGINA SIETE. (2016). Bolivia es atractiva para la inversión, pese a la crisis. *Página Siete*. 12 de noviembre. Disponible en <https://www.paginasiete.bo/economia/2016/11/12/bolivia-atractiva-para-inversion-pese-crisis-116736.html>.

PEÑALOZA CORDERO, Luis L. (1981). *Nueva historia económica de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.

PRADA ALCOREZA, R. (2013-2015). Blog *Dinámicas moleculares*. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2013). Paradojas de la revolución. En el blog *Dinámicas moleculares*. 25 de octubre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/paradojas-de-la-revolucion/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2014a). *Acontecimiento político*. Disponible en <https://www.academia.edu/15682771/Acontecimiento_pol%C3%ADtico>.

Prada Alcoreza, R. (2014b). Cartografías histórico-políticas. En el blog *Dinámicas moleculares*. 24 de abril. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/cartografias-historico-politicas/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2014c). *Descolonización y transición*. Quito: Abya Yala. Disponible en <https://es.scribd.com/document/218503255/Descolonizacion-y-transicion-de-Raul-Prada-Alcoreza>.

PRADA ALCOREZA, R. (2014d). Gramatología del acontecimiento. En el blog *Dinámicas moleculares*. 8 de agosto. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/gramatologia-del-acontecimiento-/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2014e). Las mallas del poder. En el blog *Dinámicas moleculares*. 10 de noviembre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/las-mallas-del-poder/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015a). Bolivia: perfil económico. En el blog *Oikologías*. 16 de marzo. Disponible en <https://pradaraul.wordpress.com/2015/03/16/bolivia-perfil-economico/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015b). Crítica de la economía política generalizada. En el blog Dinámicas moleculares. 29 de octubre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/critica-de-la-economia-politica-generalizada/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015c). Crítica de la ideología. En el blog *Dinámicas moleculares*. 14 de diciembre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/critica-de-la-ideologia/

PRADA ALCOREZA, R. (2015d). Encrucijadas histórico-políticas. En el blog *Dinámicas moleculares*. 1 de febrero. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/encrucijadas-historico-politicas/>.

PRADA ALCOREZA R. (2015e). Interpretaciones de las huellas políticas. En el blog *Dinámicas moleculares*. 1 de febrero. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/interpretaciones-de-las-huellas-politicas/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015f). La inscripción de la deuda y su conversión infinita. En el blog *Dinámicas moleculares*. 9 de marzo. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/la-inscripcion-de-la-deuda-su-conversion-infinita/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015g). La paradoja conservadurismo-progresismo. En el blog *Dinámicas moleculares*. 24 de octubre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/la-paradoja-conservadurismo-progresismo/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015h). Plano de intensidad económico boliviano. En el blog *Oikologías*. 20 de marzo. Disponible en <https://pradaraul.wordpress.com/2015/03/20/plano-de-intensidad-economico-boliviano/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2015i). Potencia y trama política. En el blog *Dinámicas moleculares*. 2 de noviembre. Disponible en <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/potencia-y-trama-politica/>.

PRADA ALCOREZA, R. (2016). Un balance sin evaluación. En el blog *Oikologías*. 24 de enero. Disponible en <https://pradaraul.wordpress.com/2016/01/24/un-balance-sin-evaluacion/>.

VACA, M. (2010). Banco Mundial declara a Bolivia "país de ingresos medios". *BBC News*. 11 de agosto. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/08/100810_0235_bolivia_banco_mundial_gz.shtml>.

VELTMEYER, H. (2015). Bolivia: entre el desarrollismo voluntarista y el extractivismo pragmático. En H. Veltmeyer y J. Petras (coords.), *El neoextractivismo. ¿Un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?* México: Crítica.

VELTMEYER H. y Petras, J. (coords.). (2015). *El neoextractivismo. ¿Un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?* México: Crítica.

VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. (2014). Vicepresidente: Bolivia vive en una década de oro con igualdad, autonomía, economía plural y optimismo histórico. 6 de agosto. Disponible en <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidente-Bolivia-vive-en-una>.

WORLD BANK. (2012). Gross national income per capita 2012, Atlas method and PPP. World Bank. Consultado el 1 de julio de 2013. Archivado desde el original el 5 de junio de 2013 en Wayback Machine: <https://web.archive.org/web/20130605074445/http:/databank.worldbank.org/databank/download/GNIPC.pdf>.

WORLD BANK. (2013). Country and Lending Groups: High-income economies. World Bank. Disponible en <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income>.

WORLD BANK. (2017). Gini Index (World Bank estimate). Bolivia. World Bank. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BO>.

El "hocico de lagarto" ecuatoriano. Entre desigualdades coyunturales y estructurales*

Alberto Acosta y John Cajas Guijarro

Yo soy partidario convencido de la igualdad económica y social, porque sé que, fuera de esta igualdad, la libertad, la justicia, la dignidad humana, la moralidad y el bienestar de los individuos, así como la prosperidad de las naciones, no serán nunca nada más que mentiras.

MIJAÍL BAKUNIN

Joseph Schumpeter llamó al capitalismo la "civilización de la desigualdad" (1949, p. 419).[1] Pero, si refinamos el análisis, vemos que el capitalismo no posee una sola desigualdad, sino múltiples desigualdades de diferentes dimensiones (económicas, étnicas, de género, políticas, regionales, etc.) que tienden a entrecruzarse. En particular, dentro del capitalismo encontramos desigualdades estructurales que muchas veces quedan ocultas tras el inmediatismo de las desigualdades coyunturales.

Un caso destacable de ese vínculo entre desigualdades coyunturales y estructurales dentro del capitalismo es la relación entre la *desigualdad en la distribución del ingreso y la desigualdad en la distribución de la riqueza*. De hecho, entre los dispositivos que posee el capitalismo para construir *hegemonía*[2] está justamente la capacidad —en especial durante la etapa de auge del ciclo capitalista— de reducir la desigualdad del ingreso entre trabajadores (asociada a varios elementos coyunturales), sin tocar la desigualdad de la riqueza que afecta a estos, ni la riqueza que poseen las clases dominantes (asociada a aspectos estructurales).

Tal capacidad se recoge en lo que Jürgen Schuldt llama la hipótesis del "hocico de lagarto",[3] según la cual es factible mejorar la distribución

* Este artículo es una versión actualizada y modificada de los textos publicados originalmente como Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2018), El "hocico de lagarto" del correísmo, en N. Sierra *et al.*, *El gran fraude*, Quito: Montecristi Vive; y Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2018), La hegemonía tiene hocico de lagarto", en portal *Opción S*, disponible en <https://opcions.ec/portal/2018/10/23/la-hegemonia-tiene-hocico-de-lagarto/>.

[1] Véase su libro *Capitalism, Socialism and Democracy*.

[2] Entendiendo a la hegemonía como un "liderazgo político basado en el consentimiento de los dominados, un consentimiento que es asegurado a través de la difusión y la popularización de la visión del mundo de la clase dominante". Véase la definición planteada en Bates (1975, p. 352).

[3] Véase Schuldt (2013).

del ingreso a la vez que la "riqueza" sigue concentrada. Es decir, puede reducirse la pobreza sin tocar a los ricos, aumentando la equidad coyuntural entre hogares trabajadores sin tocar las desigualdades estructurales que estos enfrentan respecto a las clases dominantes.

En términos más concretos, la hipótesis del "hocico de lagarto" (matizada por los autores de estas líneas para recoger el efecto de los ciclos de la acumulación capitalista y el papel del "hocico" en la construcción de hegemonía) plantea el vínculo entre ingreso y riqueza por medio de la siguiente analogía:

a) La *mandíbula superior del lagarto* recoge la elevada desigualdad de la riqueza, la cual posee una rigidez (casi) estructural y solo se mueve ante cambios igualmente estructurales en las relaciones de propiedad de esa riqueza. La desigualdad en este caso es persistente a causa de los procesos de concentración/centralización propios de la acumulación capitalista.

b) La *mandíbula inferior del lagarto* recoge la cambiante y coyuntural desigualdad del ingreso entre trabajadores, la cual disminuye gracias a la holgura de las etapas de auge ("lagarto" aflojando a sus presas) y aumenta por la escasez en las crisis ("lagarto" apretando a sus presas); todo en medio de un ciclo de acumulación capitalista que se vuelve más volátil e inestable a causa del extractivismo y la dependencia.

Por cierto, si la holgura en la cual el "hocico de lagarto" baja su mandíbula inferior —es decir, disminuye la desigualdad del ingreso— se combina con *instituciones* que inducen a que los trabajadores se preocupen más de su posición *relativa* entre ellos[4] y olviden su posición *absoluta* ante los dueños del capital, entonces la hegemonía se consolida (mucho más si la sociedad está embriagada —y corrompida—[5] por las rentas extractivistas).

[4] Una idea similar expuso John Maynard Keynes en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936) al afirmar que "el efecto de la unión de un grupo de trabajadores consiste en proteger su salario real *relativo*" (p. 24).

[5] Respecto a la corrupción asociada al rentismo extractivista, se recomienda ver Acosta y Cajas Guijarro (2018a).

Todo este perverso proceso de un "hocico de lagarto" que alimenta tanto a los ciclos de la acumulación capitalista como a la construcción de hegemonía solo puede romperse con *cambios estructurales* que, cual martillo, hagan cerrar el hocico al lagarto bajando su "mandíbula superior". En ese caso, los engullidos serían los explotadores, sin embargo, ¿quién tiene el martillo en el capitalismo?

Se ve, pues, que los ciclos se "apalancarían" en la distribución del ingreso, sin redistribuir los medios de producción ni la riqueza en general; redistribución que solo se daría al romper la concentración y centralización estructural del capital. Pero si no hay cambios estructurales (peor, si no se transforman las estructuras económicas para romper con el extractivismo y la dependencia), el "lagarto" se la pasará "abriendo y cerrando el hocico" estrujando al ser humano e incluso a la Naturaleza.

Fue justo ese ejercicio hegemónico y de apalancamiento el que se ejecutó en Ecuador durante la década correísta y ha continuado en ejecución en el morenismo. Primero el gobierno del entonces presidente Rafael Correa se concentró en combinar la holgura en la cual se redujo la desigualdad entre trabajadores con varias instituciones que buscaron desviar la atención de estos de la elevada desigualdad de la riqueza. Los discursos grandilocuentes de un gobierno que promovía la equidad se combinaron con el silencio tras el cual grandes grupos económicos mantuvieron intacta su concentración de riqueza y medios de producción (como el agua, la tierra y hasta los activos).

Así, mientras aumentaba el salario básico (al inicio más que al final del correísmo[6]), junto con la inversión social (sin llegar a los mínimos constitucionales de 6% del PIB en educación —transitoria decimoctava— y 4% del PIB en salud —transitoria vigesimosegunda—), grandes grupos consolidaron su poder. Las palabras del propio expresidente Correa son claras al respecto: "Los trabajadores han duplicado sus salarios. Los empresarios, pese a todos los llantos, triplicaron sus ganancias en estos 10 años".[7]

[6] Para un recuento del avance salarial durante el correísmo, se recomienda Báez (2016).

[7] Véase la declaración recogida en *Ecuador Inmediato* (2017a).

Luego, con Lenín Moreno como presidente, el ejercicio hegemónico ha continuado con discursos de diálogo que buscan sostener a un gobierno que se hace llamar "de todos", pero que en su práctica demuestra un claro sesgo hacia los grandes grupos económicos. Todo en una consolidación del retorno de Ecuador al neoliberalismo puro y duro que, de hecho, fue iniciado por el propio correísmo y que ha dejado de lado cualquier transformación estructural que rompa el "hocico" del lagarto.

Por tanto, el posible cumplimiento de la "hipótesis del hocico de lagarto" —con sus matices— en Ecuador, tanto en tiempos correístas como morenistas, evidenciaría que en dichos periodos no se vivió ninguna transformación estructural (y hasta podríamos secundar a Arturo Villavicencio (2016), quien señala que, en el caso del correísmo, la "transformación productiva" fue una mera estafa política; a lo cual agregamos que, en el morenismo, dicha "transformación" ya ni siquiera aparece en la agenda).

Además, la falta de transformaciones estructurales hizo que los grandes grupos se beneficiaran de los "buenos años" correístas mucho más que las clases populares. Esos grupos consolidaron, sobre todo, una gran concentración de medios de producción, obteniendo un poder que incluso les permite bloquear cualquier transformación (como ya lo hemos dicho antes[8]). Así surge una situación en la que el poder de los grandes grupos y la falta de transformaciones estructurales se retroalimentan, ya sea con mecanismos "legales" o "corruptos y corruptores". Tal lógica perversa fue algo que el correísmo nunca afrontó —ni le interesó hacerlo—, a pesar de todos los vientos que tuvo a su favor, mientras que el morenismo ha usado como pretexto los tiempos de crisis para directamente abalanzarse a los brazos de esa lógica que favorece que unos pocos sostengan el poder.

Dicho todo esto, estudiemos al "hocico del lagarto" capitalista y su vínculo con el poder económico-político ecuatoriano en tiempos correístas-morenistas.

[8] Véase, por ejemplo, Acosta y Cajas Guijarro (2016).

"Mandíbula inferior": mejor distribución del ingreso... hasta 2014

Uno de los principales indicadores comúnmente usados para hablar de desigualdad es el índice de Gini del ingreso per cápita.[9] Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC),[10] entre diciembre de 2007 y diciembre de 2014, dicho índice cayó de 0.551 a 0.467 puntos. Es decir, hasta 2014 la reducción en la desigualdad fue notable, pero luego se estancó, e incluso, luego del gobierno correísta, ha repuntado (por ejemplo, en 2018 el índice llegó a 0.469 puntos). Es decir, la reducción en la desigualdad del ingreso alcanzada en los inicios del correísmo se estancó y, además, no fue sostenible (véase **gráfica 1**).

Otro indicador que mejoró en los inicios del correísmo es la relación entre el ingreso del 10% más rico de la población[11] versus el ingreso del 10% más pobre. Mientras en diciembre de 2007 por cada dólar obtenido por el 10% más pobre, el 10% más rico obtuvo —en promedio— 41.5 dólares; para diciembre de 2014 el monto cayó a 22.3 dólares. Es decir, el total de ingresos de los pobres redujo su brecha respecto a los más ricos. Sin embargo, aquí también la mejora se estancó desde 2014, e incluso en diciembre de 2018 se evidenció un incremento de la brecha entre ricos y pobres con un monto que se incrementó a 23.7 dólares (véase **gráfica 2**). No solo la brecha entre los ingresos de ricos y pobres primero se redujo y luego ha empezado a incrementarse, sino que la participación del 10% más rico en el total del ingreso también muestra un comportamiento si-

[9] El índice de Gini describe, de forma muy general, cuán desigual es la distribución de una variable (ingresos, tierra, agua, activos, etc.). Un índice cercano a 0 indica máxima igualdad, mientras que un índice cercano a 1 indica máxima desigualdad.

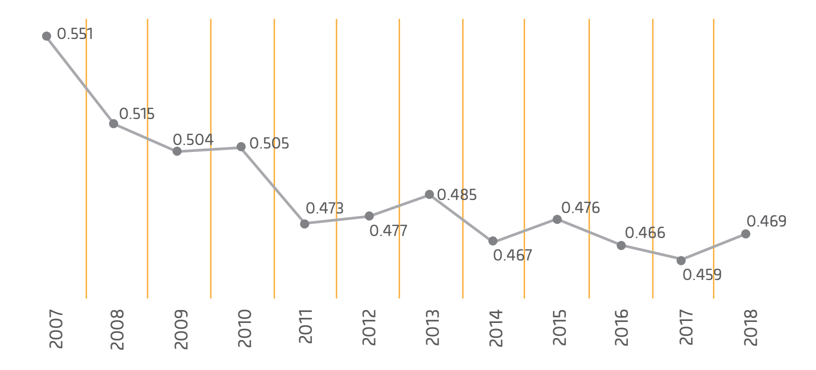
[10] Más específicamente, usamos datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano-Rural (ENEMDUR).

[11] Cabe indicar que el 10% más rico se encuentra subestimado pues, como señala el INEC: "Debe advertirse que la medición del ingreso en estas encuestas sufre de un probable subregistro. Aunque los informantes generalmente declaran con cierta precisión sus salarios, los datos que proporcionan sobre los ingresos no salariales son erráticos y probablemente menores a los reales". Cita disponible en <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P46.htm>.

milar: entre diciembre de 2007 y diciembre de 2011, dicha participación pasó de 43.5% a 35.4%. Pero, de nuevo, el "logro correísta" se estancó desde 2011, pues dicha participación se ha mantenido fluctuando entre 34% y 37%. Fruto de ese estancamiento, en diciembre de 2018 dicha participación llegó a 35.6%. Así se reitera que ya desde fines del correísmo y durante el morenismo no se dieron más reducciones relevantes en el peso de los ricos en el ingreso total (véase **gráfica 3**).

Gráfica 1

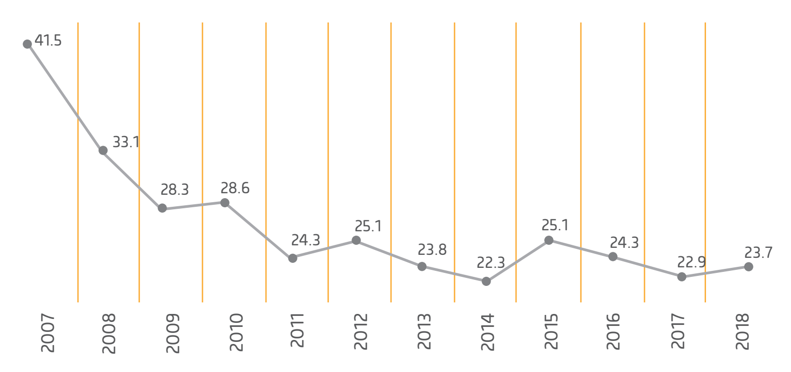
Índice de Gini del ingreso per cápita (diciembre 2007-diciembre 2018)



Nota: Datos a diciembre de cada año. Fuente: INEC (ENEMDUR). Elaboración propia.

Gráfica 2

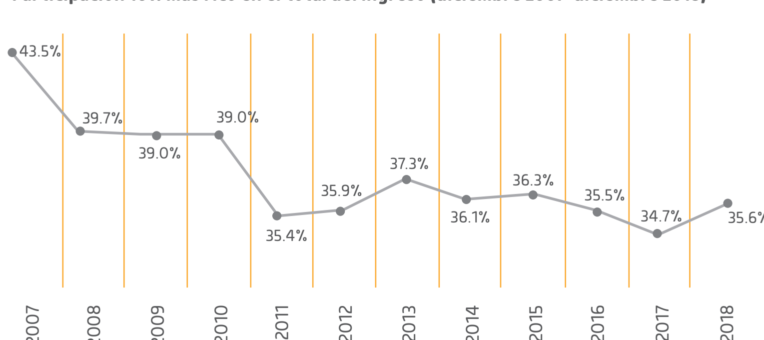
Relación del ingreso 10% más rico vs 10% más pobre (diciembre 2007-diciembre 2018)



Nota: Datos a diciembre de cada año. Fuente: INEC (ENEMDUR). Elaboración propia.

Gráfica 3

Participación 10% más rico en el total del ingreso (diciembre 2007-diciembre 2018)



Nota: Datos a diciembre de cada año. Fuente: INEC (ENEMDUR). Elaboración propia.

Con la información oficial descrita en los indicadores anteriores vemos que, efectivamente, entre 2007 y 2014 mejoró la distribución del ingreso. Después, en los últimos años del correísmo, las mejoras se estancaron, particularmente desde 2015 (año de drástica caída de los precios del petróleo). Luego, ya en el gobierno de Lenín Moreno, en 2017 se empieza a observar un deterioro importante de la distribución del ingreso que se consolida en 2018; todo resultado fiel de una economía que quedó en crisis luego de la década correísta, y que no ha logrado recomponerse con el morenismo. Tales situaciones muestran que en el gobierno de Correa se redujo la desigualdad del ingreso solo cuando existían excedentes —petroleros— suficientes como para generar la "holgura" que mejore los ingresos de la población, pero sin generar cambios estructurales que hagan duradera a esa mejora.

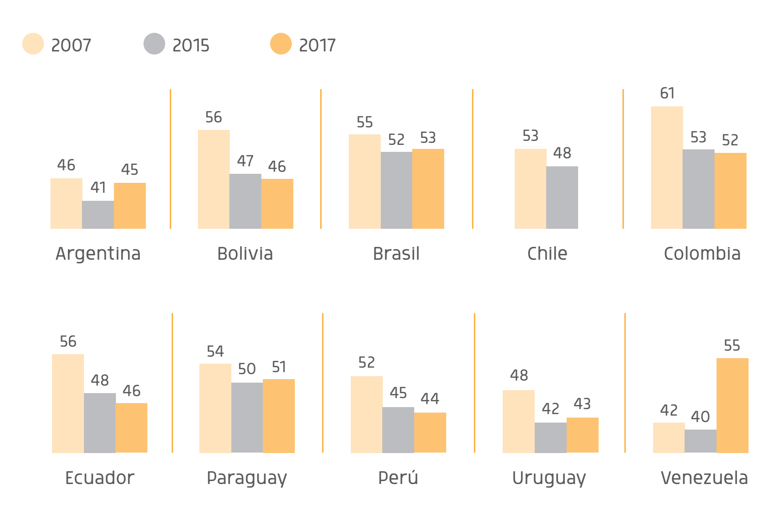
Bajo esa lógica, se nota que la menor desigualdad del ingreso en la década correísta fue en extremo dependiente del *consenso de las commodities* (como lo llama Maristella Svampa). En dicho consenso, gran parte de Latinoamérica apostó por las exportaciones de materias primas a precios elevados, a fin de obtener excedentes fáciles y rápidos que brinden la "holgura" necesaria para mejorar la distribución de ingresos sin generar transformaciones estructurales. Un posible ejemplo de esta dinámica es cómo, entre 2007 y 2015, toda Sudamérica redujo su índice de

Gini de ingresos —sea con el "progresismo" o con el "neoliberalismo"—, mientras que después esa reducción se estancó en varios países como muestran los niveles de desigualdad en 2017 (véanse **gráfica 4** y **cuadro 1**).

Gráfica 4



Índice de Gini del ingreso per cápita en Sudamérica



Nota: Datos de Chile corresponden a 2006 y 2015.
Fuente: BID (febrero, 2019). Elaboración propia.

Si bien Ecuador es uno de los países sudamericanos que más redujo su desigualdad del ingreso, Colombia y Perú (de gobiernos neoliberales) también lo hicieron con fuerza. Incluso, mantuvieron esa reducción de la desigualdad en el periodo 2015-2017. Es decir, la menor desigualdad del ingreso fue una tendencia generalizada en la región y no un logro aislado del correísmo (ni siquiera solo del "progresismo" latinoamericano).

La posible dependencia de la distribución del ingreso en los excedentes externos genera incertidumbre sobre el futuro de dicha distribución en un contexto de crisis. Esas dudas se refuerzan si se ve que en los últimos

Cuadro 1

Variaciones del índice de Gini del ingreso en Sudamérica (puntos de Gini)

País	Variación entre 2007-2015	Variación entre 2015-2017
Bolivia	-9.2	-1.3
Colombia	-8.7	-0.4
Ecuador	-8.1	-1.8
Perú	-7.4	-0.3
Uruguay	-5.8	+0.3
Argentina	-5.3	+4.6
Chile	-5.2 (entre 2006-2015)	No disponible
Paraguay	-5.0	+1.6
Brasil	-3.6	+1.4
Venezuela	-1.7	+14.8

Fuente: BID (febrero de 2019). Elaboración propia.

años del correísmo —y en los primeros años del gobierno de Moreno— los ingresos de gran parte de la población casi se han estancado: entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016, el ingreso per cápita promedio cayó de 7.62 a 7.43 dólares diarios (a diciembre de 2018, el monto fue de 7.57 dólares). De hecho, el ingreso por debajo del cual se ubica el 25% más pobre de la población se estancó en menos de 3 dólares diarios, mientras que el ingreso por debajo del cual está la mitad más pobre se estancó en un poco más de 5 dólares diarios (a diciembre de 2018 el monto llegó a 5.10 dólares).

En definitiva, la crisis hizo que el ingreso de la población se estancara y hasta empeorara, esfumándose la "holgura" del auge. Ya no existen los excedentes que permitían "sacar de la pobreza" a los grupos más débiles sin afectar las desigualdades *estructurales* del país. Dicha falta de cambios

estructurales podría llevar a que, en el futuro, se intente salir de la crisis nuevamente empeorando la distribución del ingreso (como ya se observa con el índice de Gini en 2017 y 2018). Sin embargo, quizá la historia sea más compleja, pues la relación entre los más pobres y los más ricos se estancó desde 2011. Como hipótesis, podríamos pensar que mientras en el inicio del correísmo se enfatizó en reducir brechas, en el punto más alto del auge (2011 a 2014) el énfasis se trasladó a los estratos medios (quizá para exacerbar el consumismo, hasta con fines electorales).

Ahora, no debemos olvidar que *todos* los indicadores antes presentados no brindan ninguna información de los niveles de concentración fuera de los hogares. Por ejemplo, podría ser que mientras los ingresos de los hogares se estancaron entre 2015-2018, los ingresos de las empresas (sobre todo de los grandes grupos económicos) no lo hicieron, generando un aumento de una desigualdad "invisible" ante los ojos del Gini o de los indicadores que comparan a ricos y pobres provenientes de los datos oficiales del INEC.

Que quede claro: la reducción de la desigualdad en el correísmo encontró sus límites en los años en los que se inauguró la crisis; límites que en los años morenistas empiezan a incrementar dicha desigualdad. Igualmente, debe quedar claro que los datos e indicadores oficiales de distribución de ingresos son insuficientes al evaluar cuán equitativa es una sociedad. Solo nos cuentan una parte de la historia...

"Mandíbula superior": concentración agresiva de medios de producción

Como ya se mencionó antes, la distribución del ingreso de los hogares no basta para entender cuán equitativa es una sociedad donde muy pocos grupos controlan las principales actividades económicas. Por eso, es crucial analizar la distribución de la propiedad de los medios de producción para verificar que la década correísta no fomentó ningún cambio *estructural* que rompa con la concentración y la centralización del capital.

Ahora, mientras que la distribución del ingreso es relativamente fácil de medir, la distribución de la riqueza y, sobre todo, de los medios de producción genera dudas (¿cuál es la mejor variable para estimar la propiedad de la riqueza y los medios de producción?, ¿qué se puede considerar como riqueza y medio de producción?). A fin de evitar discusiones teórico-metodológicas innecesarias (que dejamos para investigaciones futuras),[12] en el presente trabajo asumiremos que la propiedad de riqueza y medios de producción se puede estimar indirectamente revisando la distribución de la tierra y el agua, así como la distribución de los activos en propiedad de las empresas.[13]

Distribución de la tierra y del agua

Sobre la distribución de la tierra, una de las escasas fuentes de información es la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) del INEC. De dicha encuesta se conoce que, entre 2007-2013, el índice de Gini de concentración de la tierra se ha mantenido estancado entre los 0.78 y 0.77 puntos. Usando la misma encuesta, nuestras estimaciones indican que, entre 2015 y 2017, el índice se ha mantenido en alrededor de 0.80 puntos.[14] Es decir, la concentración de la tierra —junto con otros problemas estructurales en el agro— se ha mantenido intacta tanto en la década correísta[15] como durante el morenismo (véase **gráfica 5**).

[12] Al hablar de medios de producción, podríamos plantear su división entre objetos de trabajo (objetos naturales y materias primas) y medios de trabajo (instrumentos de trabajo y condiciones generales de trabajo), así como también podríamos plantear la necesidad de limitarnos a actividades "productivas", apartando aquellas que solo hacen circular mercancías o dinero. Es decir, una estimación detallada de la propiedad de los medios de producción es compleja. Para algunas reflexiones –preliminares–, revísese Noroña y Cajas-Guijarro (2014).

[13] Aquí agradecemos a Jürgen Schuldt, quien nos sugirió analizar también las propiedades (por ejemplo, inmuebles) estimables con información del impuesto predial; asimismo, se podrían incluir datos sobre la propiedad de cuentas bancarias y acciones en la bolsa por deciles de la población y hasta la propiedad de activos fuera del país. Dado que la intención del presente artículo es de apenas abrir la discusión sobre la hipótesis del "hocico de lagarto" en Ecuador, dejaremos señalada la propuesta de Schuldt como referencia para investigaciones futuras.

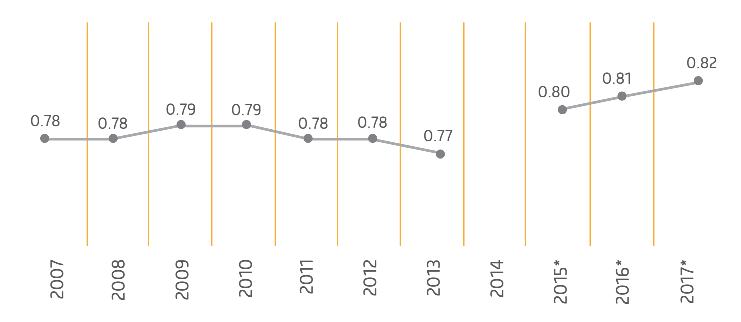
[14] Fue necesario hacer estimaciones propias por cambios metodológicos en los datos oficiales desde 2014.

[15] Para un estudio más detallado de la distribución de la tierra en la década correísta, recomendamos Torres, Maldonado y Báez (2017).

Sobre el problema de la distribución de la tierra, Correa diría en 2011 algo muy "ilustrativo": "la tenencia de la tierra en Ecuador no ha cambiado sustancialmente y es una de las distribuciones más inequitativas del mundo [...] no hemos avanzado en la transformación del Estado burgués. Tenemos un Ministerio de Agricultura totalmente orientado a los grandes exportadores [...] pero vamos a cambiar ese Estado corrupto y burgués".[16] Es decir, el correísmo sabía que la distribución de la tierra era altamente inequitativa y, aun así, no contribuyó en nada a que la situación cambiara...

Gráfica 5

Índice de Gini de distribución de la tierra



Nota: Estimaciones propias entre 2015-2017 a partir de ESPAC; tómense solo como datos referenciales.
Fuente: INEC (ESPAC).

Similar, o incluso más grave, es la distribución del agua. La propia Asamblea Nacional correísta, en 2014 (luego de 8 años en el poder), con motivo de la promoción de su "ley de aguas", reconoció que "es importante distribuir la carga que hoy favorece a los agroindustriales".[17] La Asamblea mencionó que el 80% del agua destinada al riego está en manos de agroexportadores y expuso información difundida por Antonio Gaybor (2008, p. 22), en el sentido de que

[16] Dicha declaración se puede encontrar en *Le Monde Diplomatique* (2011).

[17] Tal declaración se puede encontrar en el boletín de prensa de Asamblea Nacional (2014).

> la población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, que representan el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente acceden al 13% del caudal; en tanto que el sector privado, que representa el 1% de las UPAs [unidades de producción agropecuaria] concentra el 67% del caudal, según el CNRH [Consejo Nacional de Recursos Hídricos] (Gaybor, 2008).

Es decir, el correísmo sabía del problema, pero nunca emprendió un serio proceso de redistribución del acceso al agua.

Por tanto, es claro que Correa no cumplió con los mandatos de la Constitución de Montecristi encaminados a desprivatizar y redistribuir el agua: en el artículo 12 se dispuso que "el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida". En el artículo 318 se prohíbe toda forma de privatización del agua y se dispone una clara prelación de su uso para el ser humano, la soberanía alimentaria, el ciclo vital del agua misma y, en último lugar, los usos productivos; también en el artículo 282 se prohíbe concentrar y acaparar agua y tierra.

Vemos, entonces, que a pesar de que el correísmo pasó toda una década aglutinando poder como nunca se había visto, no intentó siquiera modificar la elevada concentración de la tierra y del agua, medios de producción cruciales, en especial para la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca (que, por cierto, proveen la mayoría del empleo: 28.3% a diciembre de 2018). Aquí vemos, pues, una primera muestra de que la "mandíbula superior" del "hocico de lagarto" se ha mantenido intacta en el correísmo.

Distribución de otras formas de "riqueza"

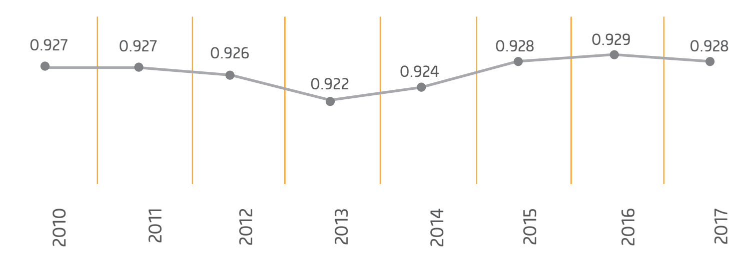
Pasemos a revisar la distribución de la propiedad que las empresas poseen en *activos*,[18] para lo cual usamos información de los *rankings empre-*

[18] Según las normas internacionales de contabilidad, "un activo es un recurso controlado por la entidad como resultado de procesos pasados de los que la entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos".

sariales de la Superintendencia de Compañías disponibles entre 2010 y 2017.[19] Con dicha información estimamos un índice de Gini del monto (en dinero) de activos en posesión de las empresas, lo cual denota una concentración extrema de activos: mientras que en 2010 el índice de Gini fue de 0.927, en 2017 llegó a 0.928 puntos (véase **gráfica 6**). Es decir, en gran parte de la década correísta la concentración de los activos en manos de las compañías fue extrema, sin registrar ninguna tendencia a la baja.

Gráfica 6

Índice de Gini de distribución de activos entre compañías



Fuente: Superintendencia de Compañías (Ranking Empresarial). Estimación y elaboración propias.

Revisando el detalle de la concentración se observa que, en 2017,[20] apenas 30 compañías poseían 20 797 millones de dólares en activos (19% de un total de 109 829 millones), 10 404 millones en patrimonio (22% de un total de 47 318 millones) y 1 351 millones en utilidades (27% de un total de 4 921 millones), implicando una *ratio* utilidad/patrimonio de 13% (cuando en el global de compañías analizadas la *ratio* apenas llegó al 10.4%). Es decir, tales 30 compañías, en 2017 —y también en 2016— obtuvieron millonarias utilidades, destacando los siguientes casos (véase **cuadro 2**):

- Consorcio Shushufindi (grupo económico Schlumberger): en 2016 obtuvo 213 millones de dólares en utilidades y *ratio* utilidad/pa-

[19] Los *rankings* de la Superintendencia de Compañías fueron tomados en agosto de 2018; en el análisis se incluyó a compañías que unos años constaron en el *ranking* y en otros no.

[20] Respecto a la fecha de consulta de los datos, véase la nota anterior.

trimonio de 29.4%; para 2017 obtuvo 105 millones en utilidades y 12.7% en utilidad/patrimonio;

- CONECEL (grupo CLARO): en 2016, 182 millones y *ratio* de 98.1%; en 2017, 134 millones y *ratio* de 95.2%;

- Corporación La Favorita (grupo de mismo nombre): en 2016, 135 millones y *ratio* de 12.3%; en 2017, 148 millones y *ratio* de 12.4%;

- Shaya (grupo Schlumberger): en 2016, 119 millones y *ratio* de 29.5%; en 2017, 79 millones y *ratio* de 16.4%;

- Andes Petroleum (grupo OCP): en 2016, 118 millones y *ratio* de 17.3%; en 2017, 113 millones y *ratio* de 14.3%;

- Holcim (grupo de mismo nombre): en 2016, 118 millones y *ratio* de 34.0%; en 2017, 114 millones y *ratio* de 33.6%;

- Cervecería Nacional (grupo DINADEC): en 2016, 116 millones y *ratio* de 59.5%; en 2017, 159 millones y *ratio* de 66.7%;

- Schlumberger del Ecuador (grupo de mismo nombre): en 2016, 92 millones y *ratio* de 22.2%; en 2017, 98 millones y *ratio* de 19.1%;

- Hidalgo e Hidalgo (grupo de mismo nombre): en 2016, 72 millones y *ratio* de 17.91%; en 2017, 57 millones y *ratio* de 12.8%.

Enfaticemos que estos datos corresponden a un *año de contracción económica* (2016) y a un *año de crecimiento mínimo* (2017). Resulta que en un año de auge como 2014 la *ratio* utilidad/patrimonio de las mismas 30 compañías de mayor participación en activos llegó a 23.9% (mientras que en el global analizado llegó a 14.0%). Si comparamos esta *ratio* con aquella vigente en Estados Unidos (10.38% para compañías a inicios de 2017[21]), vemos que la rentabilidad promedio de las compañías ecuatorianas supera a los niveles estadounidenses. Y en el caso de grandes compañías, semejante

[21] Dato disponible en <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/roe.html>.

situación se dio incluso en 2016, año en que el PIB cayó -1.5% (contracción de 2 374 millones de dólares en términos nominales).

Otro punto de concentración es la banca, tanto en activos, patrimonio y utilidades, como en el control de *depósitos* y *crédito*. Según datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en 2018 concentró 40 983 millones de dólares en activos, 4 611 millones en patrimonio y 553 millones en utilidades, dando una *ratio* de utilidades/patrimonio de 12%. Tal *ratio* es igualmente superior a la *ratio* estadounidense (9.16% para bancos a inicios de 2017[22]) (véase **cuadro 3**).

Para comprender la real magnitud del tema, notemos que, entre 2007 y 2018, las utilidades bancarias sumaron 3 769 millones de dólares, de las cuales 2 820 millones de obtuvieron durante la década correísta (2007-2016, periodo en el que se registraron las más altas utilidades bancarias de la historia republicana[23]). De esas utilidades, entre 2007-2018, apenas cinco bancos concentraron 2 468 millones (65%):

- Pichincha con 894 millones (24%)
- Guayaquil con 531 millones (14%)
- Produbanco con 388 millones (10%)
- Internacional con 347 millones (9%)
- Bolivariano con 306 millones (8%)

Aparte de estas millonarias utilidades, cabe agregar que en 2018 el 63.2% de los créditos y el 68.1% de los depósitos se concentraron en los mismos cinco bancos (véase **cuadro 4**). Solo Banco Pichincha controla más de un cuarto de los créditos y depósitos de toda la banca privada, mientras que Banco Guayaquil, Produbanco y Banco Internacional se reparten cada uno alrededor de un décimo de participación.

[22] Dato disponible en el portal del Federal Reserve Bank of St. Louis: <https://fred.stlouisfed.org/series/USROE>.

[23] Para un detalle sobre el poder bancario en el país, se recomienda ver Acosta y Cajas Guijarro (2017c).

Dicho sea de paso, sobre el Banco Pacífico, a pesar de ser propiedad estatal desde 2001 y tener la segunda mayor participación en créditos y depósitos (según información al año 2016, véase **cuadro 4**), su actuación prácticamente ha sido igual a la banca privada. Esto sin duda es un enorme desperdicio pues, en la década correísta, se pudo haber usado al Pacífico como banco de desarrollo y, especialmente, como alternativa de microcrédito a pequeñas y medianas empresas.

Cuadro 2

Compañías con mayor participación en activos, patrimonio y utilidades (2014 y 2016)

Compañía	Grupo económico	2014				2016				2017			
		Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad / patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio
Consorcio Shushufindi S.A.	Schlumberger del Ecuador	1 125	351	156	44.3%	1.662	724	213	29.4%	1 437	829	105	12.7%
Consorcio Ecuatoriano de Telecomuni-caciones S.A. Conecel	Claro	1 369	337	306	90.7%	1.571	185	182	98.1%	1 410	141	134	95.2%
Corporación Favorita C.A.	Corporación Favorita	1 285	962	143	14.9%	1.440	1.098	135	12.3%	1 564	1 197	148	12.4%
Shaya Ecuador S.A.	Schlumberger del Ecuador	ND	ND	ND	ND	1.357	402	119	29.5%	1 337	481	79	16.4%
Andes Petroleum Ecuador Ltd.	OCP Ecuador	759	432	132	30.5%	941	678	118	17.3%	1 047	791	113	14.3%
Otecel S.A.	Movistar	673	376	85	22.5%	858	452	ND	ND	845	437	18	4.2%
Corporacion Quiport S.A.	ND	858	230	51	22.0%	855	327	51	15.6%	824	359	56	15.5%

Compañía	Grupo económico	2014				2016				2017			
		Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad / patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio
Schlumberger del Ecuador S.A.	Schlumberger del Ecuador	474	240	136	56.7%	682	413	92	22.2%	667	512	98	19.1%
Procesadora Nacional de Alimentos C.A. Pronaca	Industria Pronaca	671	396	44	11.0%	659	429	29	6.8%	665	440	43	9.7%
Ecuacorriente S.A.	Ecuacorriente	286	281	ND	ND	647	569	ND	ND	972	569	-	0.0%
Holcim Ecuador S.A.	Holcim	676	365	143	39.1%	646	348	118	34.0%	626	340	114	33.6%
Corporacion El Rosado S.A.	Corporacion El Rosado	611	243	24	9.7%	594	247	2	1.0%	616	232	24	10.3%
Hidalgo e Hidalgo S.A	Constructora Hi-dalgo e Hidalgo	459	304	72	23.7%	556	400	72	17.9%	593	445	57	12.8%
Reybanpac Rey Banano del Pacífico CA	Reybanpac	530	276	7	2.6%	552	307	5	1.7%	396	205	-8	-3.9%

Cerveceria Nacional CN S.A.	Dinadec	500	145	138	95.3%	528	194	116	59.5%	531	239	159	66.7%
Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A.	OCP Ecuador	628	-162	14	ND	525	-132	16	-12.2%	468	-107	19	-17.8%
Inmobiliaria Motke S.A.	Corporación El Rosado	457	67	1	1.7%	483	67	1	1.4%	493	66	1	0.8%
Unión Cementera Nacional, UCEM S.A.	ND	ND	ND	ND	ND	437	402	29	7.1%	453	272	22	8.1%
Aurelian Ecuador S.A	Aurelian Ecuador	341	331	-2	-0.5%	437	425	-10	-2.3%	633	373	-30	-8.1%
Halliburton Latin America S.R.L.	Halliburton Latin America	170	120	30	24.8%	423	102	-29	-28.7%	500	102	-1	-1.2%
Sinopec International Petroleum Service Ecuador S.A.	OCP Ecuador	239	73	11	14.7%	418	72	6	8.7%	448	64	14	21.6%
Aceria del Ecuador CA Adelca	Industria Adelca	342	145	20	13.6%	398	174	16	9.5%	431	186	10	5.3%
Agip Oil Ecuador B.V.	Agip Oil Ecuador B.V.	350	203	12	6.1%	386	265	-19	-7.0%	413	259	-7	-2.6%

Amovecuador S.A.	Claro	550	544	-4	-0.7%	375	370	-4	-1.0%	1 537	1 533	111	7.3%
Negocios Industriales Real N.I.R.S.A. S.A.	N.I.R.S.A.	298	141	16	11.6%	324	124	7	5.5%	344	125	7	5.7%
Consorcio Línea 1 - Metro de Quito: Acciona - Odebrecht	Norberto Odebrecht	ND	ND	ND	ND	323	25	25	100.0%	368	76	52	67.8%
Sinohydro Corporation Limited	Sinohydro Corporation	59	0	0	73.3%	317	0	0	40.9%	258	-1	-1	116.5%
La Fabril S.A.	La Fabril	ND	ND	ND	ND	314	100	10	9.9%	313	101	10	10.1%
Contecon Guayaquil S.A.	Contecon Guayaquil	ND	ND	ND	ND	310	119	22	18.8%	285	126	12	9.2%
Almacenes Juan Eljuri Cia. Ltda.	Almacenes Juan Eljuri	283	21	0	1.7%	305	19	-7	-36.0%	325	13	-6	-49.8%
Total 30 compañías		**13 995**	**6 421**	**1 534**	**23.9%**	**19 322**	**8 908**	**1 315**	**14.8%**	**20 797**	**10 404**	**1 351**	**13.0%**
Global (60 552 compañías en 2014, 57 364 en 2016, 59 605 en 2017)		**99 618**	**42 087**	**5 874**	**14.0%**	**98 531**	**41 235**	**3 426**	**8.3%**	**109 829**	**47 318**	**4 921**	**10.4%**

Nota: Compañías ordenadas según la posesión de activos en 2016; ND: no disponible.
Fuente: Superintendencia de Compañías (Ranking Empresarial). Elaboración propia.

Cuadro 3

Participación bancaria en activos, patrimonio y utilidades

Banco	2014				2016				2017			
	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad / patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio	Activo	Patrimonio	Utilidad	Utilidad/ patrimonio
Pichincha	9 883	854	80	9.3%	10 116	927	49	5.3%	10 664	1 164	120	10.3%
Pacífico	4 251	513	48	9.4%	5 514	591	40	6.8%	ND	ND	ND	ND
Produbanco	3 925	295	40	13.6%	4 000	338	26	7.7%	4 768	419	60	14.3%
Guayaquil	4 048	391	51	13.1%	3 908	423	27	6.3%	4 331	491	60	12.2%
Internacional	2 677	231	32	14.0%	3 101	287	30	10.5%	3 544	345	48	13.9%
Bolivariano	2 794	222	28	12.7%	2 940	260	20	7.6%	3 348	308	40	13.0%
El resto (*)	6 009	624	56	8.97%	6 020	698	30	4.3%	14 313	1 884	225	11.9%
Total	**33 587**	**3 130**	**335**	**10.7%**	**35 599**	**3 524**	**222**	**6.3%**	**40 968**	**4 611**	**553**	**12.0%**

(*): En 2018 incluye al Banco del Pacífico que, para la fecha de actualización de la información, no estaba disponible.
Nota: Bancos ordenados según posesión de activos en 2016.
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (balances de bancos privados). Elaboración propia.

Cuadro 4

Participación bancaria en créditos y depósitos

Banco privado	2014		2016		2017	
	Participación en crédito	Participación en depósitos **	Participación en crédito	Participación en depósitos **	Participación en crédito	Participación en depósitos **
Pichincha	29.9%	29.7%	31.1%	29.4%	25.1%	27.4%
Pacífico	12.2%	12.1%	14.3%	13.7%	ND	ND
Produbanco	11.2%	12.4%	11.1%	11.8%	11.7%	11.9%
Guayaquil	12.1%	11.1%	10.6%	10.4%	10.4%	10.7%
Internacional	8.3%	8.5%	9.1%	9.4%	8.6%	9.4%
Bolivariano	7.7%	8.7%	7.4%	8.7%	7.4%	8.7%
El resto (*)	18.6%	17.4%	16.5%	16.5%	36.8%	31.9%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

(*): En 2018 incluye al Banco del Pacífico que, para la fecha de actualización de la información, no estaba disponible.
(**): Depósitos a la vista y a plazo fijo.
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (balances de bancos privados). Elaboración propia.

En resumen, vemos que tanto a nivel de compañías como a nivel de bancos existe una marcada concentración de activos, patrimonio, utilidades e incluso de créditos y depósitos. Esto ha permitido que grandes grupos económicos (donde compañías y bancos privados se entrelazan) obtengan millonarias utilidades incluso durante las crisis, como en 2016 (con rentabilidades que llegan a superar estándares internacionales). Semejante resultado muestra que el correísmo, en cuanto a distribución de la "riqueza" —al igual que de la tierra y del agua—, simplemente no cambió nada. Esta es la segunda mitad de la historia que no se llega a contar cuando se revisa la desigualdad del ingreso de los hogares...

"Amor y odio" con los lagartos que se repartieron la década

Como admitió el correísmo —en un documento oficial interno— durante el auge del capitalismo ecuatoriano "nunca antes los grupos económicos poderosos estuvieron mejor, nunca antes los más excluidos de la Patria estuvieron menos peor". Esos grupos realmente sacaron la tajada de león de la expansión económica, pero no son los que pagan la factura en crisis (como acabamos de ver). Basta mencionar a grupos como Banco del Pichincha, Corporación Favorita, Almacenes Eljuri, Corporación El Rosado, Pronaca y Fybeca, todos de millonarios ingresos a lo largo de la década 2007-2016.[24]

Sin embargo, cabe destacar que el vínculo entre el correísmo y los grupos económicos es más complejo. El "hocico de lagarto" correísta estuvo aderezado por importantes lazos políticos, con diversos matices tanto en el gobierno de Rafael Correa y más aún en el gobierno de Lenín Moreno. Para muestra, algunos ejemplos:

[24] Sobre el papel de estos grupos económicos en la década correísta, se recomienda ver *El Comercio* (2015).

Grupo Pichincha

Grupo compuesto por: Banco Pichincha, Banco Diners Club, Seguros del Pichincha, Aseguradora AIG, Banco General Rumiñahui, Interdin, Banco de Loja, Credife, Medicalfe, Acovi, Banred, etc. Según información del Servicio de Rentas Internas (SRI), en 2016 este grupo alcanzó 2 102 millones de dólares en ingresos, de los cuales solo 2.21% se destinaron al pago de impuesto a la renta. Su representante más visible es Fidel Egas, la segunda persona más rica del país.

La relación entre el principal miembro del grupo, Banco Pichincha —en particular Fidel Egas— y el correísmo tiene tintes mixtos. Por un lado, Rafael Correa ganó un juicio al Banco Pichincha por "daño moral", recibiendo 600 mil dólares de indemnización, de los cuales luego él usó una parte para comprar un departamento en Bélgica.[25] A la sombra de esas y otras fricciones, en 2015 el propio Fidel Egas llegó a aceptar que Correa buscó su apoyo para la campaña electoral de 2006, tema que se hizo notorio con las delaciones que hizo el exministro correísta Carlos Pareja Yanuzzelli.[26]

Pero más allá de los discursos y las confrontaciones personales, lo cierto es que la década correísta fue perfecta para que el grupo Pichincha se consolidara como uno de los más poderosos del país. Decimos esto no solo por sus elevados ingresos, sino también por su control del crédito bancario (por ejemplo, Banco Pichincha, Banco de Loja, Banco General Rumiñahui), así como de otras formas crediticias (por ejemplo, Diners Club, Credife, Banred). Semejante especialización permite que el grupo acceda a varias formas de *creación monetaria vía crédito* (emisión *endógena* de dinero), la cual puede financiar tanto a las demás actividades de su grupo (servicios médicos como Medicalfe, almacenes como Almesa, múltiples fideicomisos) y hasta financiar a otros grupos. Es decir, el grupo Pichincha es un fiel reflejo de concentración y centralización de capital financiero.[27]

[25] Al respecto, se puede ver *El Universo* (2017b).

[26] Respecto a tales declaraciones del exministro correísta (que terminó siendo apresado) se puede ver La Hora (2017).

[27] Aquí es crucial comprender la dinámica y la fortaleza de estos grupos en términos de lo que Rudolf Hilferding entendía como capital financiero en 1910; se caracterizan por el modo de control de amplios y combinados segmentos de la economía a partir del control del crédito y su emisión, o sea el método para obtener financiamiento y, naturalmente, consolidar su poder monopólico. Al respecto, puede revisarse Guillén (2011).

Grupo Eljuri

Grupo compuesto por: AEKIA, Banco del Austro, Neohyundai, Asiauto, Aymesa, Almacenes Juan Eljuri, Metrocar, Quito Motors, Seguros Unidos, Ecuatoriana de Cerámica, Compañía Nacional de Gas, Cerámica Rialto, Keramikos, etc. Este es posiblemente uno de los más diversificados del país, llegando en 2016 a 1 848 millones de dólares en ingresos, de los cuales solo 1.86% se destinaron al impuesto a la renta. Su representante más visible es Juan Eljuri, la tercera persona más rica del país.

Este grupo quizá generó los lazos más estrechos con el correísmo. Como menciona Carlos Pástor en una investigación sobre grupos económicos en Ecuador, "en 2011, Juan Eljuri fue uno de los empresarios que viajó con la delegación del presidente Rafael Correa a Corea del Sur; ahí se configuró la puesta en marcha de una ensambladora de camiones Hyundai en la ciudad costera de Manta" (Pástor, 2017, p. 72). Semejantes vínculos permitieron que el grupo de Eljuri concentre la importación del 85% de las marcas de automóviles del país,[28] incluyendo una polémica venta de patrulleros "de sobra".[29] Es más, dicho grupo —junto con el grupo Graiman— se habría "beneficiado" de la construcción de la planta de gas de Bajo Alto en beneficio de sus empresas de cerámica (planta que, para colmo, terminó con varios problemas[30]).

Sin embargo, terminado el gobierno de Correa y con Moreno en el poder, el grupo Eljuri ha vivido importantes reveses. Además de la revelación de algunos de sus integrantes están registrados en los "Papeles de Panamá", el grupo también tendría vínculos con el South American International Bank,[31] banco utilizado para pagar dinero ilícito a funcionarios públicos (caso Odebrecht).[32] Tales casos podrían ser indicios de que el grupo Eljuri se distanció del gobierno y se estaría "tambaleando".

[28] Dato expuesto por Eduardo Valencia y recogido en *Ecuador Noticias* (2015).

[29] Sobre la polémica por la venta de patrulleros, véase *El Universo* (2017a).

[30] Respecto a los problemas de la planta de Bajo Alto, se puede leer *El Comercio* (2016b).

[31] Al respecto, véase *Ecuador Inmediato* (2017b).

[32] Véase el artículo de *El Telégrafo* (2017).

Grupo Nobis

Grupo compuesto por: Azucarera Valdez, la Universal, Codana, Inmobiliaria del Sol, Ecoelectric, Promotores Inmobiliarios Pronobis, etc. Para 2016 obtuvo 309 millones de dólares en ingresos, de los cuales 2.28% fueron al pago de impuesto a la renta. Su representante más visible es Isabel Noboa, la cuarta persona más rica del país.

Este grupo también generó estrechos vínculos con el correísmo. Por ejemplo, en la campaña de 2006, si bien Noboa no apoyó a Correa, llegó a mencionar que le parecía una persona "valiosa".[33] De ahí a 2016, las cosas mejoraron tanto que Noboa sería la representante nacional de una empresa de Dubái que recibió de manos del correísmo bajo una "alianza público-privada" (disimulo de privatización) el puerto de Posorja por 50 años[34] (recuérdese que, de forma similar, se entregó el Puerto Bolívar a capitales turcos[35] y el Puerto de Manta a capitales chilenos,[36] todo dentro de una arremetida neoliberal que ya había arrancado con el propio gobierno de Correa[37]).

A tal punto llegó el "compromiso" de Isabel Noboa con el correísmo, que incluso afirmó en 2016 que "aunque algunos digan que el país está en crisis, en el consorcio Nobis preferimos no participar de ella",[38] declaración que recuerda lo obvio: para los grandes capitalistas (así como para los grandes burócratas), la crisis no golpea y hasta es una oportunidad para acumular más, mientras que los ingresos de las grandes mayorías se estancan... Para completar la imagen, con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia, Pablo Campana, yerno de Noboa, fue designado ministro de Comercio Exterior luego de que en la campaña electoral de 2017 se presentó como empresario miembro del "colectivo" PROPONLE que apoyó abiertamente a Alianza País.[39]

[33] Véase *El Universo* (2006).

[34] Sobre la entrega del puerto de Posorja, véase *El Comercio* (2016a).

[35] Sobre la entrega de Puerto Bolívar, véase *El Telégrafo* (2016).

[36] Sobre la entrega del Puerto de Manta, véase *El Universo* (2016).

[37] Esto nos llevó a plantear la tesis de que Correa dio los primeros pasos para instaurar en el país una suerte de "neo-neoliberalismo". Al respecto, véase Acosta y Cajas Guijarro (2017a).

[38] Véase *4 Pelagatos* (2016).

[39] Véase *Ecuavisa* (2017).

Grupo Bananera Noboa

Grupo compuesto por: Exportadora Bananera Noboa, Elcafe, Truisfruit, Fertilizantes del Pacífico, Industrial Molinera, Industria Cartonera Ecuatoriana, Seguros Generali, Dispacif, Agrícola La Julia, etc. En 2016, el grupo obtuvo 710 millones de dólares en ingresos, de los cuales solo 1.36% se destinaron al pago de impuesto a la renta. Su representante es Álvaro Noboa, la persona de mayor riqueza del país.

La relación del grupo Noboa, y en particular de Álvaro Noboa, con el correísmo fue de confrontación antes que de cooperación. Es más, Noboa tuvo que abandonar el país en 2013 debido a que el SRI lo acusó de defraudación tributaria por más de 100 millones de dólares.[40] Al final, el SRI incautó varios bienes de la Bananera Noboa (entre ellos la hacienda La Clementina, que luego estaría envuelta en problemas de narcotráfico[41]). Pero, a pesar de las confrontaciones, el grupo y su dueño siguen siendo de los más poderosos del país. De hecho, aunque la exportadora Bananera Noboa no registra operaciones por problemas legales en Ecuador, el grupo maneja sus exportaciones desde Truisfruit, llegando a ser la quinta empresa de mayor participación en el mercado mundial de la fruta según un informe de la FAO en 2014.[42]

Otros vínculos con grupos económicos

A los casos expuestos se pueden agregar muchos más: en 2008 el gobierno de Correa extendió a Movistar y Claro sus contratos de operación en el país hasta 2023, cuando estaban a punto de ser expulsadas del país, todo gracias a que, en el caso de Claro, el propio Carlos Slim intervino a través de un exconsultor de propaganda de la campaña de Correa.[43] La entrega del campo Auca a Schlumberger y los intentos —fallidos— de entregar Sacha a Halliburton, así como la entrega de minas de oro, plata y cobre

[40] Véase la declaración de Noboa recogida en *El Tiempo* (2013).

[41] Sobre ese y otros casos de narcotráfico que han aumentado gravemente en la década correísta, véase *Plan V* (2017a).

[42] Véase la página 4 de FAO (2014).

[43] Véase *El Universo* (2008).

a Junefield y Tongling Nonferrus de China y Lunding Gold de Canadá, se suman a muchos otros casos hasta vistosos, como una reunión del presidente mundial de la Coca Cola con Rafael Correa a fin de negociar inversiones de la empresa en el país en 2014.[44]

Por si los vínculos que varios grupos económicos —tanto nacionales como transnacionales— mantuvieron con el gobierno de Correa fueran poca cosa, en el gobierno de Lenín Moreno esos lazos siguen ahí. Además de la designación del yerno de Isabel Noboa como ministro de Comercio Exterior, hay otras designaciones hechas al inicio del gobierno de Moreno que dejan mucho que pensar (como lo describe Carlos Pástor[45]): un exgerente de Decameron (agencia de viajes) pasó al Ministerio de Turismo; un exalto funcionario de Halliburton pasó al Ministerio de Hidrocarburos; una exdirectora de la Cámara de Comercio de Guayaquil, exrepresentante de Ecuador en la Organización Mundial de Comercio y antigua consultora del grupo Nobis y el BID pasó al Ministerio de Industrias; una exempleada de los grupos NIRSA y Eurofish (dedicados a la pesca y el procesamiento de pescado) pasó al Ministerio de Acuacultura y Pesca; un hijo de un antiguo presidente de la Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador (una de las actividades que registran los mayores niveles de explotación laboral) pasó al Ministerio de Trabajo.

Mientras todos estos grupos económicos se han entrelazado con el poder político —y siguen haciéndolo—, "solo cuatro grupos han desaparecido casi completamente: el grupo Gorelink, el grupo Granda Centeno, el grupo Isaías y el grupo Umpiérrez" (Pástor, 2017, p. 86). Sin embargo, de estos solo el grupo Isaías terminó de desaparecer por su confrontación con el correísmo (aunque en su momento sonó que el grupo posiblemente financió una de las campañas de Correa[46]). Respecto a los otros grupos, al parecer con el tiempo se descompusieron (por ejemplo, Granda Centeno) o fueron absorbidos. De todas formas, aquí llamamos a la necesidad de hacer un análisis histórico más detallado para conocer las razones por las que estos —y otros— grupos dejaron de existir.

[44] Véase *El Telégrafo* (2014).

[45] Véase Pástor (2017).

[46] Véase *El Universo* (2011).

Así, el correísmo y los grupos económicos tuvieron vínculos diversos, más allá del discurso “anti-pelucón” que, por cierto, desapareció en los últimos años correístas. De esa forma, muchos grupos encontraron en el gobierno de Correa —y luego en el de Moreno— la opción de conseguir beneficios y representación directa en el poder político.

Esto no significa que la dinámica entre los grupos económicos y el poder político sea homogénea. Al contrario, es muy probable que la propia ruptura entre Moreno y Correa denote, en el fondo, un reacomodo de fuerzas entre grupos que se disputan espacios de poder, como propone Pablo Ospina (2017). El tambaleo del grupo Eljuri a inicios del gobierno de Moreno podría ser un indicio de esto. Además, en medio de esa encarnizada disputa entre grupos económicos, es probable que hasta la corrupción —con toda su crudeza y bajeza— solo sea otro espacio “normal” de disputa del poder (con todos los matices que esta adquiere, especialmente en sociedades periféricas extractivistas[47]).

A todo esto, cabe agregar el favorable escenario creado por el morenismo para que los grandes grupos de poder económico sigan consolidándose. Entre los elementos que configuran ese escenario favorable se encuentran, por ejemplo: la entrega del dinero electrónico a la banca privada; la aprobación de una “ley de fomento productivo” que brinda grandes exoneraciones del impuesto a la renta a las “nuevas inversiones” por periodos que van de 8 a 20 años, dependiendo del lugar donde se invierta; el nuevo impulso otorgado a las concesiones —es decir, privatizaciones— de múltiples activos y empresas públicas; e incluso podemos citar aquí el fomento a los tratados de libre comercio (TLC), los cuales terminarán acentuando aún más la concentración del capital por medio de la consolidación de los grupos económicos que controlan el comercio exterior ecuatoriano. En definitiva, en continuidad con lo hecho por el correísmo, el morenismo plantea la consolidación de un retorno neoliberal donde la concentración de la riqueza se seguirá manteniendo intacta, a la vez que empieza a notarse un deterioro en la distribución del ingreso…

[47] Sobre el tema, recomendamos Acosta y Cajas Guijarro (2017b).

Hipótesis confirmada: el capitalismo ecuatoriano tiene "hocico de lagarto"

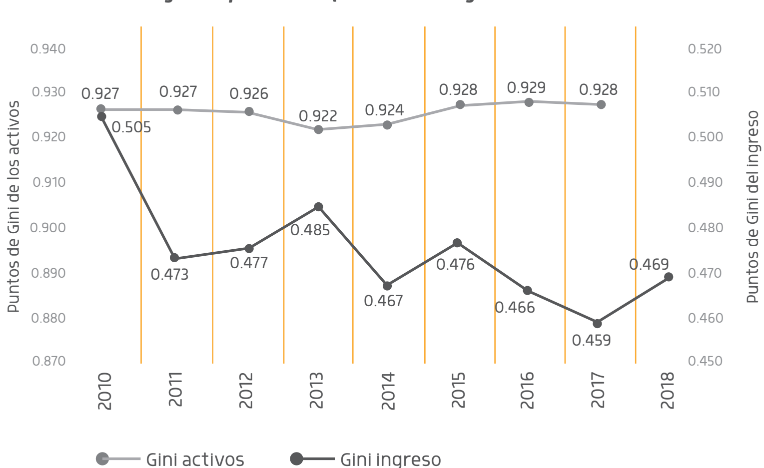
Como conclusión de este artículo podemos decir que, al final del gobierno de Correa, a pesar de que la economía ecuatoriana se contrajo en -1.5% del PIB en 2016, grandes compañías beneficiarias de una concentración de activos enorme e intacta obtuvieron utilidades millonarias, al igual que varios bancos privados (de los cuales, apenas seis mantienen una enorme concentración del crédito y los depósitos). En concreto, con el correísmo, los grupos económicos ganaron incluso en la caída de la economía, tal como en el auge, consolidando tanto su poder económico como político. Posteriormente, con el gobierno de Lenín Moreno, la consolidación de los grandes grupos de poder económico ha continuado su consolidación.

Al otro lado está aquella población que, a pesar de beneficiarse de una menor desigualdad de ingresos al inicio del correísmo, vio cómo la misma se estancó desde 2014 y ha empezado a deteriorarse, en especial desde 2018. Además, recordemos que entre 2015 y 2018, la mitad de la población del país prácticamente se ha mantenido estancada en un ingreso de alrededor de 5 dólares al día o menos, estancamiento que surge precisamente como resultado de la crisis.

La combinación de una menor desigualdad del ingreso con la persistente desigualdad en la posesión de activos da como resultado un "hocico de lagarto". Los movimientos de la mandíbula superior de dicho "hocico" se pueden analizar con el índice de Gini —u otra medida de distribución— de variables que se aproximen a la propiedad de la riqueza (sobre todo, la propiedad de medios de producción como la tierra o los activos de las empresas; nosotros usamos este último caso). Por su parte, los movimientos de la mandíbula inferior se pueden estudiar con el índice de Gini —u otra medida de distribución— del ingreso de los hogares proveniente de las estadísticas de empleo (véase **gráfica 7**).

Gráfica 7

Índice de Gini de ingresos y de activos (el "hocico de lagarto"



Nota: Eje derecho (puntos de Gini de ingreso, "mandíbula inferior") y eje izquierdo (puntos de Gini de activos de compañías, "mandíbula superior") tienen la misma amplitud (7 puntos) a fin de evitar distorsiones a causa de la escala.
Fuente: INEC (ENEMDUR), Superintendencia de Compañías (Ranking Empresarial) y gráficas 1 y 7 de este artículo. Elaboración propia.

Esta es quizá una de las mayores "dialécticas" vividas tanto en tiempos "progresistas" como en los nuevos tiempos neoliberales: se vende a la población una imagen de mayor igualdad, pero sin realizar cambios estructurales. Efectivamente, se mejoró la distribución del ingreso cuando existían importantes excedentes para distribuir, excedentes que —en una economía primario-exportadora como la ecuatoriana— surgieron por los auges del mercado mundial, mas no por transformaciones internas. De hecho, el "progresismo" no se atrevió a golpear frontalmente a la propiedad concentrada de los medios de producción, exacerbada por la concentración y centralización del capital (hasta financiero). Y menos aún a alterar las estructuras de acumulación capitalistas propias de una economía primario-exportadora.

El producto final de esa "dialéctica" es que las mejores condiciones de vida alcanzadas por la población solo son sostenibles si no traban a la acumulación de capital y si existe una fase de expansión o auge. Lo

lamentable —o, mejor dicho, lo ridículo— es que los gobernantes "progres" se convencieron de que sí pueden "domar" al capitalismo cuando en realidad es el capitalismo el que los "doma" a ellos, incluidos todos esos ilusos que creyeron que pueden evitar las crisis recurrentes del capital.

En estas condiciones, las mejoras distributivas parecen posibles solo en etapas de auge, es decir, cuando hay importantes ingresos por la venta de materias primas, mientras que en las crisis —como ha sucedido tantas veces en la historia nacional y ya parece evidenciarse en 2018— se generan costos pagados por las grandes mayorías, mientras que los grandes propietarios del capital —y, por tanto, del poder—siguen lucrando. Esa es, pues, una herencia grave que dejó el correísmo: el no-cambio de una estructura económica *injusta*. En otras palabras, el país no cambió con el correísmo —ni cambiará con el morenismo—, pues seguimos y seguiremos siendo lo que siempre hemos sido si no existen cambios radicales en la distribución de la riqueza...

El cumplimiento de la hipótesis del "hocico de lagarto" es explicable en tanto que el propio correísmo no promovió transformaciones de fondo en la economía, ni en la tenencia de los medios de producción y de los activos en general, ni en la estructura productiva, ni en la lógica de inserción primario-exportadora del país en el mercado mundial. En definitiva, el correísmo desperdició una década.

Pero mientras el país vivía en el *desperdicio*, varios grupos se consolidaron, expandieron y lucraron *como nunca*. Hasta podríamos decir que tales grupos lucraron de la no-transformación: para estos posiblemente los cambios estructurales no tienen sentido, en especial dentro de los sectores que controlan. Para colmo, los grupos económicos del país poseen un carácter oligopólico (y, por tanto, obtienen rentas oligopólicas), como sucede en actividades agropecuarias,[48] manufactura, comercio, etc.

Por su parte, el morenismo ha abandonado cualquier agenda de transformación y se lanza, sin ningún remordimiento, a las fauces de un neoliberalismo cada vez más acelerado. Un neoliberalismo en donde la concentración-centralización del capital y la riqueza continuarán, mientras

[48] Sobre la concentración agropecuaria en el correísmo, se recomienda Báez (2017).

que la desigualdad entre hogares trabajadores empezará nuevamente a aflorar.

Queda, pues, más que confirmada la “hipótesis del hocico de lagarto”, tanto por los datos oficiales como por la propia experiencia histórica. Sin embargo, ya desde 2014 vemos que el “lagarto” capitalista ecuatoriano ya no pudo abrir más su “hocico” sin el riesgo de terminar muriendo. Así, si la crisis se exacerba, los grupos económicos que mantienen sus vínculos con el poder los usarán para sostener sus beneficios a costa de las clases populares, las cuales parecería que ya están siendo engullidas por el capitalismo (reiteramos, en especial desde 2018), tendencia que no se romperá a menos que haya cambios estructurales en el país.

Penosamente, bajo las circunstancias descritas en este artículo, es admisible preguntarse: ¿puede siquiera imaginarse un proceso transformador “desde arriba” cuando los grandes grupos económicos —aliados o peleados entre sí— controlan el poder, mientras que las figuras políticas terminan volviéndose meros “adornos de porcelana”? Luego de una década en la que el correísmo se pasó alimentando al *lagarto* capitalista, luego de una década en la que el correísmo intentó *modernizar al capitalismo*, y luego de ver con claridad el camino neoliberal trazado por el gobierno morenista, la respuesta es ¡no! Por tanto, los únicos que pueden romper las mandíbulas del capital son las propias clases populares, y deben hacerlo lo más pronto posible antes de que el lagarto termine engulléndolas… a ellas y a la Naturaleza.

Referencias bibliográficas

4 PELAGATOS. (2016). El correísmo exhibe a sus empresarios. *4 Pelagatos*. 18 de julio. Disponible en <http://4pelagatos.com/2016/07/18/el-correismo-exhibe-a-sus-empresarios/>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2016). Ocaso y muerte de una revolución que al parecer nunca nació. *Ecuador Debate*, 98. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12166/1/REXTN-ED98-02-Acosta.pdf>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2017a). Correa, un neo-neoliberal. *Rebelión*. 7 de febrero. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=222604>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2017b). Cruda realidad. Corrupción, extractivismos, autoritarismo. *Rebelión*. 17 de agosto. Disponible en <http://www.rebelion.org/docs/230588.pdf>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2017c). La banca gana... ¡siempre! *Rebelion*. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=231160>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2018a). Cruda realidad: corrupción, extractivismos, autoritarismo. *Rebelion*. Disponible en <http://www.rebelion.org/docs/230588.pdf>.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2018b). El "hocico de lagarto" del correísmo. En N. Sierra et al., El gran fraude. Quito: Montecristi Vive.

ACOSTA, A. y Cajas Guijarro, J. (2018c). La hegemonía tiene hocico de lagarto. *Opción S*. Disponible en <https://opcions.ec/portal/2018/10/23/la-hegemonia-tiene-hocico-de-lagarto/>.

ASAMBLEA NACIONAL (2014). *Ley de aguas: Una historia de lucha hacia el Buen Vivir*. 24 de junio. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/ley-de-aguas-una-historia-de-lucha-hacia-el-buen-vivir>.

BÁEZ, J. (2016). El alza salarial en un contexto de crisis. *La Línea de Fuego*. 7 de diciembre. Disponible en <https://lalineadefuego.info/2016/12/07/el-alza-salarial-en-un-contexto-de-crisis-por-jonathan-baez1/>.

BÁEZ, J. (2017). *Acumulación en la Revolución Ciudadana: Grupos económicos y concentración de mercado en el sector agropecuario*. Quito: CEDES. Disponible en <http://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2017/06/GruposEcon%C3%B3micos_CDES.pdf>.

BATES, T. (1975). Gramsci and the Theory of Hegemony. *Journal of the History of Ideas*, 36(2).

ECUADOR INMEDIATO. (2017a). Presidente de Ecuador: “¡Que nadie sea correísta, que todos seamos, bolivarianos, alfaristas, montoneros, para seguir cambiando la Patria!”. *Ecuador Inmediato*. 1 de mayo. Disponible en <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818819369>.

ECUADOR INMEDIATO. (2017b). Dictan prisión preventiva contra 3 empleados del Sai Bank. *Ecuador Inmediato*. 25 de agosto. Disponible en <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818824851>.

ECUADOR NOTICIAS. (2015). El “Egonomista”: Correa y el socialismo de los ricos. *Ecuador Noticias*. 17 de junio. Disponible en <https://www.ecuadornoticias.org/index.php/nacionales/destacados/685-el-egonomista-correa-y-el-socialismo-de-los-ricos>.

ECUAVISA. (2017). Lenín Moreno promete cambiar de conducta frente a sector empresarial. *Ecuavisa*. 10 de febrero. Disponible en <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/240391-lenin-moreno-promete-cambiar-conducta-frente-sector-empresarial>.

EL COMERCIO. (2015). 15 grupos han mantenido el poder económico desde el 2007. *El Comercio*. 3 de julio. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-grupos-mantenido-economico.html>.

EL COMERCIO. (2016a). El Gobierno concesiona por 50 años el puerto de Posorja. *El Comercio*. 7 de junio. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafael-correa-concesion-posorja-puerto-contrato.html>.

EL COMERCIO. (2016b). Planta de gas de Bajo Alto vuelve a paralizarse. *El Comercio*. 11 de enero. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/planta-gasnatural-bajoalto-paraliza-ceramica.html>.

EL TELÉGRAFO. (2014). La compañía Coca Cola anuncia millonaria inversión en Ecuador. *El Telégrafo*. 5 de marzo. Disponible en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/correa-se-reune-con-el-presidente-mundial-de-la-compania-coca-cola>.

EL TELÉGRAFO. (2016). Yilport asume el manejo de Puerto Bolívar. *El Telégrafo*. 8 de agosto. Disponible en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/yilport-asume-el-manejo-de-puerto-bolivar>.

EL TELÉGRAFO. (2017). Según la Fiscalía, banco trianguló dinero de coimas”, 7 de septiembre. Disponible en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/segun-la-fiscalia-banco-triangulo-dinero-de-coimas>.

EL TIEMPO. (2013). Álvaro Noboa, acusado de evadir impuestos, dejó el país por "persecución". *El Tiempo* 25 de marzo. Disponible en <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/309410/alvaro-noboa-acusado-de-evadir-impuestos-dejo-el-pais-por-persecucion>.

EL UNIVERSO. (2006). Isabel Noboa descarta apoyar a Rafael Correa. *El Universo*. 7 de noviembre. Disponible en < https://www.eluniverso.com/2006/11/07/0001/8/1F37705435B04D8CB35FEE6904F51DF0.html>.

EL UNIVERSO. (2008). Ex consultor de Correa ayudó a que Porta siga. *El Universo*. 19 de mayo. Disponible en <https://www.eluniverso.com/2008/05/19/0001/8/1379913B0275459ABAB619025BC9CB5C.html>.

EL UNIVERSO. (2011). Isaías piden que Correa y Samán digan cuánto aportaron a su campaña. *El Universo*. 20 de mayo. Disponible en <https://www.eluniverso.com/2011/05/20/1/1355/isaias-piden-correa-saman-digan-cuanto-aportaron-campana.html>.

EL UNIVERSO. (2016). Puerto de Manta se adjudicó a chilena Agunsa por 40 años. El Universo. 7 de diciembre. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/12/07/nota/5941963/puerto-manta-se-adjudico-chilena-agunsa-40-anos>.

EL UNIVERSO. (2017a). Al menos 250 patrulleros están guardados en un terreno de la Policía Nacional, según investigación. *El Universo*. 11 de diciembre. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/12/11/nota/6523081/menos-250-patrulleros-estan-guardados-terreno-policia-nacional>.

EL UNIVERSO. (2017b). La honra de Rafael Correa volverá a debatirse judicialmente. *El Universo*. 26 de junio. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/26/nota/6249835/honra-correa-volvera-debatirse-judicialmente>.

FAO. (2014). *The Changing Role of Multinational Companies in the Global Banana Trade*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3746e/i3746e.pdf#page=4>.

FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS. (S/f). Disponible en <https://fred.stlouisfed.org/series/USROE>.

GAYBOR, A. (2008). *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

GUILLÉN, A. (2011). *La noción del capital financiero en Hilferding y su importancia para la comprensión del capitalismo contemporáneo*. Disponible en <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/GuillenA2011_hilferding_capitalismofinanciero.pdf>.

KEYNES, J. M. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

LA HORA. (2017). Correa habría buscado apoyo de Egas y Bucaram en 2006. *La Hora*. 7 de febrero. Disponible en <https://lahora.com.ec/noticia/1102028067/noticia>.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. (2011). Entrevista a Rafael Correa: "Pedí una pistola para defenderme". *Le Monde Diplomatique*. 11 de enero. Disponible en: http://www.monde-diplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial//?articulo=7569dfeb-07e9-45dd-b1d1-b179f96a2a89

NOROÑA, S. y Cajas Guijarro, J. (2014). *Acumulación de capital, ejército industrial de reserva y su relación en la economía ecuatoriana*. Quito: Escuela Politécnica Nacional. Disponible en <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/8781>.

OSPINA, P. (2017). La división de Alianza País. Interpretación para las izquierdas latinoamericanas. *Rebelión*. 29 de agosto. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=230801>.

PÁSTOR, C. (2017). *Los grupos económicos en el Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.

PÁSTOR, C. (2017). Mi poder en los grupos económicos. *Plan V*. 1 de junio. Disponible en <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/mi-poder-grupos-economicos>.

PLAN V. (2017a). El crecimiento del narcotráfico. *Plan V.* 10 de mayo. Disponible en <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-crecimiento-del-narcotrafico>.

PLAN V. (2017b). Grandes grupos económicos: la década ganada. *Plan V*. 6 de febrero. Disponible en <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/grandes-grupos-economicos-la-decada-ganada>.

SCHIMPETER, J. A. (1962). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper Torchbook Edition.

SCHULDT, J. (2013). Distribución del ingreso versus distribución de la riqueza. *Economía Peruana*. 13 de mayo. Disponible en <http://pacasmayo08.blogspot.com/2013/05/distribucion-del-ingreso-versus.html>.

SIERRA, N. *et al.* (2018). *El gran fraude*. Quito: Montecristi Vive.

SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DE ECUADOR (SIISE). *Incidencia de la pobreza de ingresos*. Disponible en < http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P46.htm>.

TORRES, N., MALDONADO, P. Y BÁEZ, J. (2017). La tierra en la década ganada. *La Línea de Fuego*. 26 de julio. Disponible en <https://lalineadefuego.info/2017/07/26/la-tierra-en-la-decada-ganada-por-nataly-torres-paola-maldonado-y-jonathan-baez/>.

VILLAVICENCIO, A. (2016). El cambio de la matriz productiva o la mayor estafa política de la historia. *Plan V*. 4 de julio. Disponible en <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-cambio-la-matriz-productiva-o-la-mayor-estafa-politica-la-historia>.





Elementos de la compleja reconfiguración del poder

Una nueva derecha, militante y con apoyo "popular"

Raúl
Zibechi

Introducción

La nueva derecha que viene emergiendo en el mundo —y también en América Latina, región donde presenta perfiles propios y una nueva e inédita base social— no debería ser analizada con los parámetros que caracterizaron a las viejas derechas. Se trata de rehuir los juicios simplistas y entender las características que las diferencian de sus predecesoras.

Estas nuevas derechas se referencian en Washington, pero es de poca utilidad pensar que actúan de modo mecánico, siguiendo las órdenes emanadas de un centro imperial. Las derechas regionales, sobre todo las de los grandes países, tienen cierta autonomía en la defensa de intereses propios, sobre todo aquellas que se apoyan en un empresariado local más o menos desarrollado.

Lo realmente novedoso son los amplios apoyos de masas que consiguen. Algunos analistas sostienen que se trata de "la emergencia de una nueva derecha, que es democrática, posneoliberal e incluso está dispuesta a exhibir una novedosa cara social" (Natanson, 2014). Los dos primeros rasgos suenan discutibles, a la vista de lo que vienen haciendo los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer en Brasil. Sin embargo, es evidente que la nueva derecha presenta una cara social que marca "un contraste con la mucho más ideológica derecha clásica", como destaca Natanson. Debemos indagar las razones por las cuales esta derecha ha conseguido amplio apoyo de masas, que incluye no solo a las clases medias, sino también a una parte de los sectores populares.

Mauricio Macri es bien distinto de Carlos Menem. Este introdujo el neoliberalismo, pero era hijo de la vieja clase política. Macri es hijo del modelo neoliberal y se comporta según el modo empresarial, defiende la acumulación por desposesión y el sistema financiero, de forma abierta y transparente. No le tiembla el pulso a la hora de pasar por encima de los valores de la democracia y de los procedimientos que la caracterizan, pero defiende sus decisiones apoyado en las técnicas del *marketing*. Los despidos masivos de funcionarios públicos, por ejemplo, se apoyan en la firme creencia de las clases medias de que los trabajadores estatales son "privilegiados" que cobran sin trabajar.

El cambio mayor se relaciona con los sectores medios, base social de las nuevas derechas, que son muy diferentes a las de los años sesenta. Ya no se referencian en las camadas de profesionales que se formaron en universidades estatales, que leían libros y seguían estudiando cuando finalizaban sus carreras, aspiraban a trabajar por sueldos medianos en reparticiones estatales y se socializaban en los espacios públicos donde confluían con los sectores populares. Las nuevas clases medias se espejan en los ricos, aspiran a vivir en barrios privados, lejos de las clases populares y del entramado urbano, son profundamente consumistas y recelan del pensamiento libre (Scalon y Salata, 2012).

Si una década atrás una parte de esas clases medias argentinas golpearon cacerolas contra el "corralito" del ministro de Economía Domingo Cavallo, y en ocasiones confluyeron con los desocupados ("piquete y cacerola, la lucha es una sola", era el lema de 2001), ahora solo les preocupa la propiedad y la seguridad, y creen que la libertad consiste en comprar dólares y vacacionar en hoteles de cinco estrellas.

Estas clases medias (y una parte de los sectores populares) están modeladas culturalmente por el extractivismo: por los valores consumistas que promueve el capital financiero, tan alejados de los valores del trabajo y el esfuerzo que promovía la sociedad industrial hace apenas cuatro décadas. Por eso los defensores del modelo neoliberal consiguen un piso de apoyos en torno al 35-40% del electorado, como muestran todos los procesos de la región.

La nueva derecha en Brasil

Las jornadas de junio de 2013 pueden ser consideradas como la carta de nacimiento de las nuevas derechas. Durante todo ese mes, unos 20 millones de personas se manifestaron en 353 ciudades. El movimiento comenzó con el rechazo al aumento del precio del transporte urbano en las grandes ciudades, luego en contra de la represión de la Policía Militar que atacó a los manifestantes; cuando el movimiento se masificó, a mediados del mes, grandes grupos de activistas portando banderas

de Brasil desplazaron a los militantes de movimientos sociales y de la izquierda (Zibechi, 2013).

Para comprender cómo se fue gestando esta nueva derecha en su principal laboratorio regional, es necesario repasar brevemente los pasos que condujeron a la crisis de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). A mi modo de ver, convergen cinco factores que explican los cambios en el país y en la opinión pública brasileña.

El primero puede resumirse en el cambio del ciclo económico y el agotamiento del modelo de desarrollo implementado por el PT desde su arribo al gobierno en 2003. Durante una década se combinaron un fuerte crecimiento de las exportaciones de *commodities* (sobre todo soja y mineral de hierro) y una ampliación del mercado interno (por las políticas sociales y el crecimiento del salario mínimo,), lo que generó un ciclo virtuoso con el que tanto ricos como pobres se vieron beneficiados.

Los elevados precios de los productos exportados a los países emergentes, sobre todo a China, generaron superávits comerciales que lubricaron el crecimiento de la producción y del consumo interno. Más de 40 millones de personas salieron de la pobreza y se incorporaron a la sociedad como nuevos consumidores, ampliando como nunca antes el mercado interno y, en paralelo, las ganancias de los empresarios. Las empresas exportadoras y las volcadas al mercado interno se vieron tan beneficiadas como las constructoras, por las grandes obras de infraestructura impulsadas por los gobiernos del PT.

La segunda cuestión es el ajuste fiscal que impone el segundo gobierno de Dilma Rousseff. El cambio de ciclo económico —comenzado con la crisis de 2008, pero profundizado con la caída de los precios de las *commodities* a partir de 2014—, el enfriamiento de las economías emergentes y una creciente ofensiva del capital financiero cortaron aquel ciclo virtuoso con el que todos ganaban. El apoyo empresarial a los gobiernos petistas se trasmutó en distancia, primero, y hostigamiento después.

Aparecieron déficits comerciales y fiscales que se pretendieron solventar con un duro ajuste encargado a un ministro de Economía reclutado en lo más granado del mundo financiero. En efecto, el economista Joaquim Levy integró los cuadros directivos del FMI entre 1992 y 1999, fue vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo, trabajó como

economista visitante en el Banco Central Europeo entre 1999 y 2000, participó en el gobierno neoliberal de Fernando Henrique Cardoso como economista-jefe del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión y, finalmente, fue gerente de una división de Bradesco, uno de los más importantes bancos privados de Brasil. Después de doce años de gobierno, el PT implementa un ajuste neoliberal de la mano de un ministro con una trayectoria diferente a la de sus precedesores.

El tercer problema es la corrupción. Según las investigaciones del Ministerio Público, en la estatal Petrobras fueron desviados alrededor de 5 mil millones de dólares en diez años, siempre bajo las gestiones del PT (2003-2016), que nombró a los presidentes de la empresa petrolera. Del esquema de corrupción se beneficiaron varios partidos, incluido el de Lula, y varias empresas, muy en particular las grandes constructoras privadas que tienen millonarios contratos con Petrobras.

La prisión de Marcelo Odebrecht, presidente de la mayor constructora brasileña y una de las mayores del mundo, fue un golpe durísimo para el PT, ya que durante años fue una de las principales financiadoras de sus campañas presidenciales, junto a las demás constructoras (Andrade Gutiérrez, Camargo Correa, OAS, Mendes Junior), que también tienen altos ejecutivos en prisión.

Odebrecht llegó a tener 180 000 empleados en el mundo. Andrade Gutiérrez superaba los 220 000. Estas compañías fueron la base empresarial del proyecto armado por Lula. Son empresas familiares nacidas durante el desarrollismo, que crecieron por las obras públicas y luego se expandieron hacia Sudamérica y más tarde a todo el mundo. Además, Odebrecht forma parte del selecto grupo que integra el complejo industrial-militar impulsado por el PT. Las constructoras, la propia Petrobras, la minera Vale, las cárnicas y las siderúrgicas son el corazón del proyecto de desarrollo de Brasil como nación independiente (Zibechi, 2012).

El cuarto factor que modificó la situación de Brasil —y el más decisivo— fue la imponente reactivación de la protesta social desde junio de 2013. La irrupción masiva de millones de jóvenes reclamando mejores servicios (sobre todo un transporte de calidad y con precios razonables) provocó un hondo viraje en la sensibilidad de la sociedad. Reclamaban contra la desigualdad, evidente en unos servicios públicos de pésima calidad como la sanidad, el transporte y la educación. También protes-

taban contra las faraónicas obras para el Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 en Río de Janeiro, construidas por las mismas empresas que ahora tienen a sus gerentes presos (Zibechi, 2013).

Este fue el aspecto central de la crisis del PT y de su gobierno. El llamado "consenso lulista" (o lulismo a secas) se asentaba en la paz entre clases en uno de los países más desiguales y violentos del mundo. Semejante "milagro" fue posible durante el crecimiento de la economía que permitió mejorar la vida de los más pobres sin tocar los privilegios, o sea, sin realizar reformas estructurales, como las reformas agraria y tributaria. Pero la respuesta fue represión policial y ajuste fiscal.

Por último, aparece la parálisis de la izquierda, de sus intelectuales y dirigentes. Todo el discurso de los dirigentes e intelectuales del PT se limitó a culpar a los grandes medios y a la derecha de estar gestando un golpe contra el gobierno y de ser los responsables del desprestigio del PT (Sader, 2018). Revelan falta de imaginación, al acusar a quienes protestan de hacerle el juego a la derecha; y doble discurso, al no hablar de la corrupción como una de las razones del rechazo de la población al gobierno.

Estamos ante un fin de ciclo que finaliza con millones de personas en las calles. La hegemonía en las calles brasileñas pasó a la derecha, por primera vez en 50 años. Poco antes del golpe de Estado de marzo de 1964, la derecha protagonizaba grandes manifestaciones contra el presidente progresista João Goulart, como la "Marcha de la Familia con Dios por la Libertad" en Sao Paulo, que congregó cerca de 300 mil personas.

Bajo la dictadura, la izquierda se hizo fuerte en las calles. A contrapelo, impuso modos de protesta, símbolos y discursos que sentaron su hegemonía hasta el 20 de junio de 2013. Ese día comenzó la llamada *Revuelta de los Coxinhas* (término peyorativo para referirse a varones blancos de clase media alta, engreídos, pitucos en lenguaje rioplatense).

Lo que sucedió aquella noche en las principales ciudades del país aún no ha sido dilucidado, pero lo cierto es que, aprovechando manifestaciones masivas del Movimento Passe Livre (MPL) contra el aumento de las tarifas del transporte urbano, decenas de miles de *coxinhas* con la bandera de Brasil y los colores *verdeamarelo* desembarcaron en las marchas, agredieron y expulsaron a quienes portaban símbolos de izquierda y tomaron el control de las manifestaciones.

No es la simple reproducción de la vieja derecha católica y militarista que apoyó el golpe de 1964. Es una nueva derecha: sin partido, de clase media alta (con ingresos de más de cinco salarios mínimos), apoyada por empresarios industriales mientras el *agrobusiness* está en el gobierno; que no rechaza el aborto de forma tajante, acepta el matrimonio igualitario, la despenalización de la marihuana y la gratuidad de los servicios públicos (Ortellado, 2015), pero se opone a las cuotas para estudiantes negros en las universidades y cree que Bolsa Familia (la principal política social de los gobiernos del PT) la perjudica.

Es un error pensar que actúan digitados por los medios, como si fueran autómatas. Lo que no quiere decir que los medios estén al margen de la actual coyuntura brasileña. Es una derecha militante, que tiene estrategia y organizaciones propias, laica, politizada, formada en universidades privadas y públicas.

El vacío político generado por la institucionalización de los movimientos comenzó a ser ocupado por una nueva derecha militante, con un potente discurso político, con organizaciones de base, con espacios de formación de sus militantes y capaz de realizar acciones audaces, aun con pocos participantes, como hizo siempre la izquierda. Una breve descripción de sus primeros pasos puede contribuir a comprenderla.

La primera acción de calle fue convocada por el Movimiento Cívico por el Derecho de los Brasileños, más conocido como *Cansei* (me cansé), el 17 de agosto de 2007, a la que asistieron 5 000 personas cuando aún latía el *mensalão*, el primer escándalo de corrupción que sacudió al gobierno del PT desde 2005. Las crónicas de prensa ironizaban sobre las marcas exclusivas de ropa que lucían los manifestantes, quienes fueron rechazados por los más importantes dirigentes del socialdemócrata PSDB, entre ellos el expresidente Fernando Henrique Cardoso (Bertolotto, 2007).

Pese a la fugacidad del movimiento, nació un patrón de acción que luego se repite: gritos de “fuera Lula”, participación de actrices y actores populares de telenovelas, apoyo de la Federación de Industrias de Sao Paulo (FIESP) y de la Orden de Abogados de Brasil (OAB), y expulsión de personas que portaban banderas del PSDB porque se definen como antipartidos.

Pero lo decisivo fue lo sucedido entre 2007 y 2013, aunque es poco atendido por los medios y los analistas. La nueva derecha creció en los cen-

tros de estudiantes de universidades públicas que eran bastiones de la izquierda. Uno de los casos más significativos sucedió en la Universidad Nacional de Brasilia (UNB).

En 2009 se creó el grupo Alianza por la Libertad, autodefinido como "liberal", que ganó la dirección del centro de estudiantes en 2011 con el 22% de los votos, ante la fragmentación de las izquierdas. Fue reelecto por cuarta vez en 2015, con el 60% de los votos, desplazando a las agrupaciones del movimiento estudiantil. La UNB había protagonizado luchas muy importantes como la ocupación de la rectoría en 2008, exigiendo la renuncia del rector denunciado por corrupción.

Alianza por la Libertad, vinculada al grupo Estudiantes por la Libertad (financiado por fundaciones neoliberales y anticomunistas de Estados Unidos) y al Instituto Liberal, se concentró en temas cotidianos de los estudiantes, como la limpieza de los baños y la seguridad en el campus. Mientras el movimiento estudiantil planteaba sus demandas en términos generales y con un discurso muy ideologizado, la derecha buscaba soluciones concretas muy elementales. Sus principales apoyos estaban en las facultades de ingeniería, derecho y economía.

En esos años la derecha ganó otras universidades estatales como Minas Gerais y Rio Grande do Sul, y creció en otras, siempre rechazando la política partidaria, acusando a los militantes de izquierda de buscar cargos de confianza. Sus cuadros se formaban en institutos y organizaban agrupaciones de nuevo tipo.

En paralelo, se expandieron las marchas contra la corrupción. En 2011 hubo marchas en 25 ciudades, siendo la de Brasilia la más numerosa con 20 mil personas, con el apoyo de la OAB. Los manifestantes llevaban banderas brasileñas y cantaron el himno nacional, lo que indica que un movimiento legítimo fue cooptado por la derecha más militante (Moser, 2011).

La hipótesis es que antes de la explosión de junio de 2013, la nueva derecha ya era una fuerza social y tenía experiencia en la conducción de masas, justo cuando la militancia de izquierda abandonaba la calle y se volcaba hacia el Estado. La nueva derecha creó una cultura de protesta en la calle, lo que le permitió reconducir las marchas hacia sus objetivos. Sobre la base de esas experiencias, en 2014 nacieron los grupos que convocaron a millones de manifestantes para promover la destitución

de la presidenta Dilma Rousseff: Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua y Revoltados On Line.

¿Por qué las izquierdas no han sido capaces de entender este avance de una nueva derecha y todo lo atribuyen a los medios? Una respuesta, provisoria, es que no se comprende la realidad desde las instituciones, sino desde la calle. La página anarquista radical *passapalavra.info* fue la primera en advertir lo que se venía, la misma noche del 20 de junio, al igual que exmiembros del MPL, como el antropólogo Paíque Duques Santarém y el filósofo Pablo Ortellado. Esta nueva derecha no puede combatirse con argumentos ideológicos, sino en la disputa viva de la vida cotidiana.

La Escuela Sin Partido: propuesta educativa de la nueva derecha

En el terreno de la educación es donde la nueva derecha ha conseguido un mayor arraigo, tanto en la opinión pública como entre los sectores más activos de sus bases sociales. Se propone romper con los anteriores compromisos, entre ellos la laicidad y la libertad de cátedra, para adecuar el sistema educativo al periodo de confrontación contra las izquierdas. Su principal objetivo a corto plazo consiste en retomar el control del conjunto del sistema educativo, desde los ministerios hasta el aula, consolidando una educación antiemancipatoria para la que el control de la población es el objetivo casi excluyente.

Hace 12 años nació en Brasil la ONG Escuela Sin Partido, muy activa en las redes sociales y los grandes medios, articulada con diputados y concejales de los más diversos partidos para hacer aprobar sus propuestas.

En su página web[1] se puede acceder al programa de seis puntos titulado "Deberes de los profesores", donde se destaca que el profesor no pro-

[1] <http://escolasempartido.org/>.

moverá en el aula sus propias ideas, ni perjudicará a los alumnos que profesen ideas diferentes, ni hará propaganda político-partidaria y se limitará a exponer de forma neutra el programa, mientras otorga a los padres la elección de la "educación moral" que quieren para sus hijos.

Algunos "principios" de Escuela Sin Partido parecen compartibles. Sin embargo, conllevan objetivos que nos hacen retroceder más de un siglo. Por un lado, disocia entre el acto de educar y el de instruir. Para ellos, la educación es responsabilidad de la familia y la iglesia, mientras que los profesores deben limitarse a instruir, o sea, a trasmitir conocimiento como si este fuera neutro, ahistórico, descontextualizado.

El segundo objetivo es lo que consideran como "adoctrinamiento" en el aula. Hablar sobre feminismo, homofobia o derechos reproductivos, por ejemplo, sería tanto como imponer una "ideología de género" en las escuelas. Todo lo que sea desviarse de la asignatura se considera "adoctrinamiento", situación que en los proyectos de ley que ha presentado Escuela Sin Partido en varios municipios y en parlamentos de los estados, sería tipificado como "crimen de acoso ideológico" y "abuso de autoridad", punibles con cárcel y penas agravadas.

En el apartado "Capturando al adoctrinador" aparece una larga lista de situaciones comunes en las aulas, como "difamar personalidades históricas, políticas o religiosas", entre muchas otras. El docente debe mencionar a Hitler, Pinochet o Mussolini sin más, como a cualquier otra personalidad, sin establecer diferencias, dejando a los padres la exclusividad de opinar. Lo mismo respecto a los genocidios y los femicidios, porque está rigurosamente prohibido mentar valores. Consideran que los debates sobre diversidad sexual, contemplados en las currículas de muchos países, serían en este caso "inconstitucionales".

Una de las prácticas más graves promovidas por Escuela Sin Partido es el espionaje de la práctica docente para luego denunciarla. Bajo el epígrafe "Planifique su denuncia", pide a los alumnos y a sus padres que anoten cuidadosamente o filmen los momentos en los cuales el docente estaría "adoctrinando" a los alumnos. Promueven actitudes que llevan a los jóvenes a convertirse en policías de los docentes.

Uno de los objetivos centrales de la nueva derecha en el terreno educativo es la descalificación de los docentes, que serían culpables de todos los

males de la educación, desde el fracaso escolar hasta la baja calidad de la enseñanza. De ese modo consiguen desviar la atención de los problemas estructurales en la educación, focalizando solo las consecuencias y ocultando sus causas. El profesor siempre es sospechoso de izquierdismo. En paralelo, consideran que los alumnos no tienen capacidad para formar sus propias convicciones y que deben estar sujetos a la autoridad paterna, eclesial o docente.

Como era de esperar, los profesores vienen reaccionando con campañas de denuncia del proyecto, que fue aprobado en el estado de Alagoas y será debatido en otros. Pero no debemos olvidar que lo que se proponen en esta coyuntura, no solo en Brasil, es frenar en seco al creciente movimiento estudiantil, en particular a los estudiantes de secundaria, que son los menos susceptibles de ser cooptados por las instituciones estatales y la izquierda tradicional.

Buena parte de los objetivos que se propone Escuela Sin Partido en Brasil parecen utopías de orden que cuentan con escasos apoyos en la sociedad. Sin embargo, cuando las crisis políticas y sociales se profundizan, aparecen potentes bifurcaciones; la derecha se quita el velo para mostrarse como lo que es: el partido del orden, dispuesto a pasar por encima de todo.

Contra la "ideología de género"

La feminista Judith Butler fue acosada y violentada en un aeropuerto de Sao Paulo por su “ideología de género”, cuando visitó Brasil en noviembre de 2017. Fue uno de los ejemplos más claros de la intransigencia y el odio de la nueva derecha hacia las ideas de una persona (*Milenio*, 2017). Se realizó una manifestación en su contra, y otra a favor, se juntaron más de 300 mil firmas para impedir su conferencia y se sucedieron varias acciones agresivas. Cuando se escuchan los argumentos de los detractores, aparece el miedo en primer plano. “El sueño de Judith Butler: destruir la identidad sexual de nuestros hijos”, podía leerse en uno de los carteles. “Hombre es hombre, mujer es mujer. No aceptamos que se

difunda la idea de que un niño puede ser una niña. Y viceversa. Porque biológicamente es imposible", dice un texto difundido por WhatsApp.

Los conservadores, agrupados en el Movimiento Brasil Libre (MBL) y en la Escuela Sin Partido, consiguieron que se retirara un anuncio de jabón en la televisión, que decía: "Vamos a reflexionar. Jugar a las casitas es cosa de niñas. Montar en patinete es cosa de niños. Esas reglas parecen cosa del pasado, ¿verdad? Deje a su hijo saltar y explorar con libertad" (Betem, 2017).

Otra muestra de intolerancia fue la exposición Queermuseu-Cartografías de la diferencia en el arte brasileño, organizada por el Centro Santander Cultural en Porto Alegre. El banco que la auspiciaba la canceló por el vendaval de reproches que recibió en las redes sociales. Los críticos acusaban a la muestra artística de "blasfemia" y de "apología de la zoofilia y la pedofilia" (Mendonça, 2017).

Se trataba de 270 obras de 85 artistas que defienden la diversidad sexual. Las críticas provinieron básicamente del Movimiento Brasil Libre (MBL), envalentonado por el destacado papel que jugó en la caída del gobierno de Dilma Rousseff. En un comunicado, Santander llamó a reflexionar "sobre los retos a los que nos debemos enfrentar en relación con las cuestiones de género, diversidad y violencia, entre otras cosas". Pero la amenaza de boicot por el MBL pudo más que cualquier razonamiento.

En este punto, quisiera reflexionar sobre las razones por las cuales Brasil se ha convertido en un reservorio de conservadurismo que puede ser tan intenso como para influir en toda la región sudamericana, con la misma fuerza que una década atrás influyeron las propuestas de integración regional y el proyecto de convertir a Brasil en potencia global.

Encuentro tres problemas a debatir.

Uno, Brasil es el país más desigual del mundo. El 1% acumula entre el 25 y el 30% de la renta, y eso se ha mantenido sin cambios a lo largo del tiempo, de modo que la desigualdad se ha naturalizado en una sociedad donde, además, el ascenso social históricamente ha estado reservado a los ricos, blancos y varones con formación académica.

Dos, el colonialismo y el racismo son el núcleo duro de la desigualdad.

Algo más de la mitad de población, 100 millones de personas, se consideran negros y negras. Ocupan los escalones más bajos de la pirámide de ingresos, viven en los barrios más precarios (generalmente en favelas) y tienen los puestos de trabajo menos cualificados y precarios. El colonialismo nunca terminó en Brasil y se viene reforzando con el modelo económico de acumulación por desposesión, que excluye a la mitad de la población que no tiene derechos, solo son beneficiarios de programas sociales.

Tres, el pentecostalismo y el narcotráfico refuerzan las tendencias anteriores y, además, defienden un patriarcado fundamentalista, con la intención de retrotraer las relaciones sociales al siglo XIX.

Narcos y pentecostales atacan la cultura negra para disciplinar a los más pobres, que encuentran en las religiones de origen africano formas de relacionarse sin mediaciones, horizontales y con cierta autonomía en espacios propios, como los *terreiros*. En apenas cinco años, las denuncias por "intolerancia religiosa" crecieron un 4 960%, de 15 en 2011 a 759 en 2016 (*El País*, 2017c). La mayoría son ataques a terreiros umbandas y candomblé, siendo la Baixada Fluminense (trece municipios pobres del estado de Río de Janeiro) uno de sus objetivos más importantess. Los traficantes y los pentecostales se han convertido en la nueva inquisición. Los evangélicos figuran entre los que participan en mayor porcentaje en las agresiones.

La alianza entre pentecostales y narcos se está fraguando en las prisiones, algo casi invisible para los analistas académicos. La Iglesia Universal del Reino de Dios marcha a la cabeza, ya que firmó acuerdos con el gobierno de Río de Janeiro para reformar o construir templos en 51 prisiones. Según sus datos, ella sola atiende al 80% de la población carcelaria del país (medio millón de personas, más sus familiares), ofreciendo cursos, "realizando un trabajo de resocialización" para los presos y las familias, en lo que no pocos denominan como "tráfico evangelizado" (*El País*, 2017c).

Marielle Franco y Jair Bolsonaro

Por último, quisiera abordar dos hechos recientes: el asesinato de Marie-

lle Franco, concejal de izquierda, negra, feminista y lesbiana, en marzo de 2018, y el ascenso del candidato Jair Bolsonaro, exmilitar de extrema derecha que cuenta con alrededor del 25% de las expectativas de voto.

Marielle fue asesinada en el clima de odio existente en Brasil. Nació en la Maré, un complejo de favelas linderas con la bahía de Guanabara, en Río de Janeiro. Su asesinato es un mensaje a la nueva generación de militantes negros que se multiplicaron desde las movilizaciones de junio de 2013. Este nuevo activismo está tejiendo un hilo de rebeldía que lleva desde la histórica resistencia negra a la esclavitud (el quilombo de Palmares creado en 1580 por esclavos fugados) hasta la primera favela de Río de Janeiro (Morro da Providencia en 1897), pasando por el Teatro Experimental Negro en la década de 1940. Está forjando otras historias, abajo y a la izquierda (Zibechi, 2018).

Un aspecto que retrata a la nueva derecha es la campaña de difamaciones lanzadas por el MBL en las redes sociales. Lejos de rechazarla por razones ideológicas, optaron por ensuciar su imagen al asegurar que la concejal estaba "vinculada con delincuentes", que en el caso de las favelas serían narcotraficantes. Las denuncias fueron rechazadas por los medios, que las consideraron como *fake news* (Mendonça H. y Marreiro, 2018).

El contraste con Marielle es el diputado y exmilitar Jair Bolsonaro, quien dedicó su voto a favor de la destitución de la entonces presidenta Dilma Rousseff, al "coronel Ustra", uno de los más destacados torturadores durante la dictadura militar de Brasil (1964-1985), que había torturado también a Dilma cuando fue apresada siendo guerrillera.

Bolsonaro es uno de los políticos más populares de Brasil. Tiene alrededor del 25% de las intenciones de voto para las elecciones de octubre de 2018. No solo apoyó la dictadura militar, sino que considera la tortura como una práctica legítima, defiende la pena de muerte y rechaza las cuotas para afrobrasileños en las universidades, ataca a los homosexuales y es contrario al matrimonio igualitario.

Fue elegido diputado desde 1991 y en 2014 fue reelecto como el más votado del estado de Río de Janeiro con casi medio millón de votos. Como militar, participó en un grupo de artillería de campaña y fue paracaidista. Sostiene que la crisis brasileña solo puede resolverse con mano dura. Se presenta como el candidato *anti-establishment*, que recoge tanto los

votos de quienes rechazan a la izquierda como los que desconfían de la derecha. En su blog de campaña <www.bolsonaro.com.br> defiende un mayor rigor disciplinario en las escuelas, la reducción de la edad penal, el armamento de los ciudadanos para proteger sus propiedades, mayor seguridad jurídica a la actuación policial y los valores cristianos.

Concluyendo

El sociólogo Manoel do Nascimento (2018) sostiene que las contradicciones de la formación social brasileña, sumadas a la crisis extraordinariamente larga que padece el país, "fecundan el huevo de la serpiente fascista". El adjetivo "fascista" para definir a la nueva derecha no me parece el más adecuado. Sin embargo, en el caso brasileño hay claras tendencias en la sociedad en una dirección militarista y antidemocrática.

Lo cierto es que Brasil vive una profunda crisis económica, social y política que ha agravado sus viejas tensiones raciales; esta crisis y la sempiterna desigualdad se remontan al periodo de la esclavitud. En este sentido, es cierto que las crisis "hacen de los desposeídos, los explotados y los oprimidos los chivos expiatorios, los responsables por la ruptura del orden, las causas del problema" (Do Nascimento, 2018). Las élites oscilan entre descargar la crisis sobre la mitad negra y pobre del país y la "erradicación de los indeseables".

En la medida que el sistema-mundo capitalista atraviesa una prolongada crisis que tiende a profundizarse, estas advertencias no deben ser desechadas. El nacimiento de una derecha dura, golpista, racista y machista es una realidad en el norte y en el sur del mundo. El caso de la nueva derecha brasileña ilustra cómo un sector de militantes jóvenes universitarios, que formaron grandes movimientos como el MBL, han sido capaces de conseguir apoyos de masas, derribar un gobierno legítimo y arrastrar a una parte de la sociedad hacia actitudes abiertamente antidemocráticas y excluyentes. Nunca antes en la historia de América Latina habíamos contemplado tan altos niveles de legitimidad social con este tipo de prácticas, ni por tanto tiempo.

Referencias bibliográficas

BERTOLOTTO, R. (2007). Movimento “Cansei” reúne grifes e gritos de “Fora Lula” na Sé. Disponible en <https://noticias.uol.com.br/ultnot/2007/08/17/ult23u504.jhtm>.

COLOTTI, G. (2016). El Gobierno de Cristina falló en desarmar el poder corporativo: Andrés Ruggeri. *Diagonal*. 13 de febrero. Disponible en <https://www.diagonalperiodico.net/global/29343-gobierno-cristina-fallo-desarmar-poder-corporativo.html>.

DO NASCIMENTO, M. (2018). Fascismo à brasileira? (6). *Passa Palabra*. 19 de septiembre. Disponible en <http://passapalavra.info/2018/09/122782>.

MENDONÇA H. y Marreiro, F. (2018). MBL e deputado propagam mentiras contra Marielle Franco em campanha difamatória. *El País*. 18 de marzo. Disponible en <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/17/politica/1521318452_688519.html>.

BETEM, F. (2017). La filósofa Judith Butler divide las redes y las calles de Brasil. *El País*. 9 de noviembre. Disponible en <https://verne.elpais.com/verne/2017/11/09/articulo/1510238549_627489.html>.

MENDONÇA, H. (2017). Un boicot fuerza el cierre de una exposición LGBT en Brasil. *El País*. 14 de septiembre. Disponible en <https://elpais.com/cultura/2017/09/14/actualidad/1505376987_265539.html>.

ROZA, G. (2017). Destruir terreiros de religiões de matriz africana é a nova “guerra santa” no Brasil”. *El País*. 3 de noviembre. Disponible en <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/politica/1509708790_213116.html>.

MOSER, S. (2011). Marchas contra a corrupção atraem milhares de pessoas no feriado. *Gazeta do Povo*. 12 de octubre. Disponible en <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/marchas-contra-a-corrupcao-atraem-milhares-de-pessoas-no-feriado-1jlgl2qt3wd2qzigpj91ebia6/>.

MILENIO. (2017). Agreden a la feminista Judith Butler en aeropuerto de Brasil. *Milenio*. 11 de noviembre. Disponible en <http://www.milenio.com/internacional/agreden-feminista-judith-butler-aeropuerto-brasil>.

NATANSON, J. (2014). La nueva derecha en América Latina. *Le Monde Diplomatique*, 185. Buenos Aires, noviembre.

ORTELLADO, P. *et al.* (2015). Um desacordo entre manifestantes e os convocantes dos protestos? *El País*. 19 de agosto. Disponible en <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/18/opinion/1439933844_328207.html>.

RODRÍGUEZ, M. (2016). De la batalla cultural a la fractura social. *Panamá*, 28(1). Disponible en <http://panamarevista.com/de-la-batalla-cultural-a-la-fractura-social/>.

SAER, E. (2018). Las autocríticas de la izquierda. *Público*. 30 de agosto. Disponible en <https://blogs.publico.es/emir-sader/2018/08/30/las-autocriticas-de-la-izquierda/>.

SCALON, C. y Salata, A. (2012). Uma Nova Classe Média no Brasil da última Década? *Revista Sociedade e Estado*, 27(2), mayo-agosto, pp. 387-407.

ZIBECHI, R. (2018). Violencia y odio de clase. *La Jornada*. 30 de marzo. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2018/03/30/politica/014a1pol>.

ZIBECHI, R. (2013). Debajo y detrás de las grandes movilizaciones. *Osal*, 34, noviembre, pp. 15-34.

ZIBECHI, R. (2012). *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Desdeabajo.

Grupos de presión y concentración mediática. El caso de Grupo Clarín en Argentina

Roberto Ryder
López Cauzor

Introducción

Los grupos de interés han tenido un papel clave en el proceso de consolidación de la democracia en Argentina. Las características de su sistema político y la relación histórica de dichos grupos con el Estado, los cambios en la composición de los mismos, tanto en su faceta individual como colectiva, así como las pautas de relación entre los intereses organizados y el Estado (Malamud, 2001) son indispensables para entender la vida política y económica del país.

En este sentido, el presente trabajo busca analizar la relación entre dos actores sociales a lo largo de la historia —Grupo Clarín y el gobierno argentino— con el objetivo de conocer brevemente los resultados en política pública derivados de la interacción entre ambos agentes, así como sus medios de acción, su orientación hacia el poder político, sus intereses y estrategias y, por supuesto, los resultados finales de dicha convivencia en materia de concentración de poder económico y político.

A tal fin, el presente documento se desarrolla en cuatro apartados. En el primero de ellos se pasa revista brevemente a la historia fundacional de Grupo Clarín desde la década de 1940 para conocer sus primeros pasos en el mundo de la política. En el segundo, se abordará el papel de Grupo Clarín, ya como un grupo de interés, y su relación con el gobierno kirchnerista ante el conflicto agropecuario (2008) y el inicio de la Ley de Medios Audiovisuales (2009). En el tercer apartado se desarrollará el entramado político alrededor de dicha ley y el devenir de la misma ante la llegada del gobierno de Mauricio Macri, así como los impactos políticos, económicos y culturales que ha tenido dicha coyuntura. Finalmente, se intentará dar una conclusión acerca del papel de Grupo Clarín como grupo de presión en la política argentina.

La enemistad histórica

Fundado en 1945 por Roberto Noble —ministro de gobierno en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de José Félix Uriburu—, el diario

Clarín se convirtió en uno de los periódicos de mayor difusión dentro del país, gracias al papel que desempeñó en la Revolución del 43, cuando los generales Arturo Rawson y Elbio Anaya decidieron derrocar al régimen de la Década Infame, caracterizado por el autoritarismo y la corrupción, con el fin de instaurar un gobierno de corte nacionalista y estatista que, a la postre, fomentó el desarrollo de un fuerte sector industrial del que empresarios como Noble habrían de salir fortalecidos.

No obstante, esta medida también permitió el surgimiento de nuevos actores sociales, como los sindicatos de trabajadores de la joven industria estatal, quienes comenzaron a reclamar más derechos sociales. Al frente de ellos se encontraba Juan Domingo Perón, un militar que entonces comenzaba a ganar notoriedad dentro de los estratos de las clases media y baja argentinas, los cuales finalmente habrían de impulsarlo hacia la presidencia, no sin antes crear un pronunciado ambiente de polarización social.

Fue así como el fortalecimiento de las nuevas clases trabajadoras, quienes defendían la consigna peronista de “justicia social” e “independencia económica y soberanía política” (Ferns, 1972), fue recibido de mala manera por una oligarquía que veía en acciones como la nacionalización de la Banca Central de la República Argentina y la expropiación de empresas extranjeras en los campos ferroviario, gasífero y petrolero, un inminente peligro a sus intereses.

Es en este escenario que los tres únicos diarios argentinos del momento —*Clarín*, *La Nación* y *La Prensa*— decidieron tomar una postura abiertamente antiperonista. A decir verdad, este último llegó a promover la entrada del ejército estadounidense en el territorio nacional a través del *Libro Azul*, una breve publicación que, a la par de buscar crear un consenso con otros países de la región para la intervención armada, denunciaba los atropellos de Perón sobre la democracia y la economía.

Por supuesto, esta acción no fue bien vista por el gobierno de Perón, quien estaba tan solo a unas semanas de las elecciones presidenciales de 1946, por lo que rápidamente se redactó el *Libro Azul y Blanco*, donde se acusaron las inexactitudes históricas de la publicación realizada por *La Prensa*, al mismo tiempo que se señaló el intento de altos funcionarios estadounidenses, como el exembajador Spruille Braden, de desestabilizar al país.

Los medios de comunicación parecían estar coludidos en contra del gobierno en turno. Incluso, tras la victoria que permitió a Perón extender su gobierno por un segundo mandato, diarios argentinos como *La Prensa* se negaron a hacer pública la noticia de inmediato y, como era de esperarse, las cosas continuaron escalando hasta el punto que el gobierno argentino comenzó a perseguir a los medios periodísticos por la evasión de impuestos en el papel importado para sus tirajes.

Todo ello abrió un expediente negro que culminaría con la expropiación de *La Prensa* en 1951, cuando, a raíz de un conflicto sindical, la Confederación General del Trabajo aprovechó el asesinato de uno de los obreros del periódico para exigir al gobierno de Perón la toma de las instalaciones. Esta medida puso en alerta a otros medios de comunicación como *La Nación* y *Clarín*, que compartían con *La Prensa* una línea editorial conservadora y cercana con las fuerzas armadas.

Cabe mencionar que *Clarín* y, en menor medida, *La Nación* fueron los grandes beneficiados de la expropiación, al quedar como titulares de los clasificados que hasta entonces poseía *La Prensa*. De esta manera, Clarín, que hasta ese momento se caracterizaba por ser un fiero opositor del peronismo (Koznier, 2014) —ya que se trataba de un gobierno populista, quizás el primero en América Latina, destacable por la puesta en marcha de reformas sociales con el objetivo de pacificar un territorio golpeado por una oligarquía terrateniente y conservadora—, pasó a ser uno de los primeros en reconocer los éxitos del peronismo, moldeándose al nuevo sistema político hasta llegar al punto de defender todas y cada una de sus causas.

Sin embargo, tras el golpe de Estado perpetrado por la Revolución Libertadora de Eduardo Lonardi y Pedro Aramburu, *Clarín* no tuvo ningún miramiento en cambiar de postura, adaptándose rápidamente al nuevo entorno social, respaldando a los gobiernos de la Unión Cívica Radical y exhibiendo a Perón, en las portadas de su diario, como un feroz dictador que asfixiaba al país. Fue precisamente durante esta época que se popularizó una de las frases más famosas de Noble: “Yo no puedo ser presidente, puedo hacer presidentes” (Sivak, 2013, p. 161), algo que posteriormente demostraría su viuda, Ernestina Herrera de Noble, al apoyar la dictadura de Alejandro Lanusse, el regreso del peronismo y la llegada de Videla, entre otras cosas.

No obstante, el poder de *Clarín* y su relación con el gobierno no habrían de afianzarse sino hasta 1977, año en el que ocurre la compra de Papel Prensa, S.A., una empresa creada durante la dictadura como parte del programa de desarrollo de industrias básicas, a partir del "Fondo para el desarrollo de la producción de papel prensa y de celulosa" (MEFP-SCI, 2010, p. 17), cuyo objetivo era producir insumos periodísticos de forma doméstica para así evitar su importación.

En sus inicios, el 51% de las acciones de Papel Prensa pertenecían al gobierno argentino, mientras que el resto fueron adquiridas, mediante concurso público, por el accionista privado David Graiver. Sin embargo, tras la confusa muerte de Graiver,[1] Ernestina Herrera de Noble, al frente de Grupo Clarín, inició una fuerte campaña mediática en contra de los herederos de aquel, vinculándolos con la organización guerrillera argentina conocida como Montoneros, dándose así la excusa perfecta para que el entonces dictador de la república, Jorge Rafael Videla, citara a la viuda de Graiver, Lidia Papaleo, para que, después de seis años de tortura, cediera a precio de remate[2] sus acciones en la firma a favor de un grupo de diarios entre los que se encontraba Grupo Clarín (C5N, 2015) con Noble y Héctor Magnetto a la cabeza.

Esta situación le otorgó a *Clarín* un poder casi monopólico al convertirse en la única empresa capaz de producir los insumos necesarios para la fabricación de papel periódico a nivel nacional, toda vez que las importaciones eran limitadas. Al colocarse por encima de los demás medios de comunicación, podía establecer los precios del mercado de celulosa y, por ende, contaba con la facultad de negar la venta de papel a los medios poco alentadores con el régimen de Videla o que simplemente fueran considerados como sus competidores directos. De esta forma, Grupo Clarín comenzó a formar el enorme conglomerado mediático por el que es famoso hoy en día.

[1] La muerte de Graiver, debida a un accidente aéreo en México, levantó las sospechas de un posible asesinato. Si bien es cierto que no hay evidencias contundentes para afirmar lo anterior, tampoco existen los medios para desmentir dicha versión.

[2] Las acciones valoradas en ese entonces en más de cuatro millones de dólares fueron cedidas por menos de un millón de dólares.

Nuevos actores, nuevos intereses, nuevas enemistades

Con el paso del tiempo, Grupo Clarín no ha dejado de ser un protagonista dentro de la política y, recientemente, se ha convertido en uno de los actores principales en una de las tramas más importantes de la democracia argentina, más específicamente con la Ley de Medios Audiovisuales, promulgada por Cristina Fernández de Kirchner, perteneciente al Frente para la Victoria, una coalición de partidos políticos de corte peronista conformada en su mayoría por el Partido Justicialista.[3]

Desde sus inicios, el Frente para la Victoria se caracterizó por mantener una concepción anticorporativista que apelaba a la diversidad de masas, situación que le permitió aglutinar a grandes sectores de la sociedad argentina con una retórica confrontacionista basada en la defensa de los intereses colectivos en oposición a las corporaciones y el combate a las sombras de las dictaduras. Se oponía también a los planes de austeridad del Fondo Monetario Internacional impuestos durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa, desde la década perdida hasta finales de los años noventa; planes que no solo habían fracasado en el combate a la inflación, sino que, además, trajeron consigo los problemas de la convertibilidad y la devaluación monetaria. Así, Argentina se preparaba para entrar en el "giro a la izquierda latinoamericano".

Esto representó al interior del Frente para la Victoria, así como desde las alianzas creadas por la coalición durante su ascenso, una forma de construir el poder y disputar la configuración del orden social imperante hasta ese momento. De esta manera, la consolidación de organizaciones afines o aliadas al gobierno que habían protagonizado las luchas con-

[3] Cristina Fernández había llegado a la presidencia después del exitoso mandato de su esposo, Néstor Kirchner, con más de 23 puntos de ventaja sobre Elisa Carrió, perteneciente a la Coalición Cívica, conformada por partidos de oposición antiperonistas. Posteriormente, habría de ser reelegida para un segundo mandato en 2011, llevándose las elecciones con más del 50% de los votos frente a Hermes Binner, un resultado inédito desde el retorno de la democracia argentina que, tras 12 años de gobiernos de izquierda, culminaría con Mauricio Macri y su coalición, Cambiemos, en 2015.

tra el neoliberalismo de los años noventa sirvieron como puentes para la inserción de una estructura política que permitió a grupos como los Piqueteros, Libres del Sur y el Movimiento de Unidad Popular, transitar del campo de la protesta social a la articulación con el gobierno nacional (Retamozo y Di Bastiano, 2016).

Ahora bien, con respecto al conflicto entre *Clarín* y el Frente para la Victoria, si bien es verdad que puede ser rastreado desde el mandato de Néstor Kirchner, también es cierto que este supo mantener una buena relación con la empresa durante todo su mandato, basta recordar que durante su presidencia Grupo Clarín vio renovadas todas sus licencias (Fair, 2010).

No obstante, la relación comenzó a fracturarse seriamente durante el gobierno de Cristina, cuando el carácter anticorporativo del Frente para la Victoria en el ámbito nacional se cristalizó con mayor fuerza a partir de los conflictos con las corporaciones agropecuarias en 2008 que, junto a grupo Clarín, inauguraron un fenómeno de polarización social y política conocido popularmente en Argentina como "la grieta"[4] (Sosa, 2016), cuya máxima expresión fue vivida dentro de los medios de comunicación (Fachi, 2016).

El problema de raíz surgió cuando el ministro de Economía kirchnerista, Martín Lousteau, buscó establecer un sistema de retenciones fiscales móviles en la soja —uno de los productos más rentables de la agroindustria argentina—, además del trigo y el maíz, lo que provocó un paro agroindustrial a nivel nacional de 129 días de duración, al que se sumaron la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas y la Federación Agraria Argentina, todas ellas organizaciones de corte agroindustrial, cuyo objetivo era revertir una ley que buscaba castigar las ganancias de ese sector.

Ante esta situación, los Kirchner buscaron una alianza con los medios de comunicación, específicamente con Grupo Clarín, quien negó su asistencia en el conflicto, toda vez que la empresa, además de tener el dia-

[4] "La imagen de la grieta pertenece al periodista Jorge Lanata, quien, al calor de las pasiones, dejó de ser uno de los principales impugnadores del Grupo Clarín, el principal enemigo del gobierno, para convertirse en el rostro más iracundo del principal conglomerado mediático en Argentina" (Gilbert, 2015).

rio más importante de Argentina, así como una amplia gama de medios de comunicación, también poseía acciones dentro de varias compañías agroindustriales (Peregil y Rebossio, 2012), haciéndolo un aliado natural de las mismas (Valle, 2010), razón por la cual decidió tomar una posición crítica frente al gobierno kirchnerista.

De esta manera inició una escalada de acciones, desde el famoso "¿Qué te pasa, *Clarín*, estás nervioso?" de Néstor Kirchner (Stefoni, 2016), hasta la quema de pastizales en el delta del Paraná (*La Nación*, 2008), acto del que fueron acusados los productores de la zona, quienes se oponían ferozmente a la propuesta presidencial. Dicho conflicto terminaría por provocar la renuncia de Martín Lousteau al frente del Ministerio de Economía, el cual habría de quedar en manos de Carlos Fernández quien, tras hacer una serie de modificaciones a la iniciativa, terminó por enviar al Congreso una ley más laxa para su aprobación, con el objetivo de finiquitar el conflicto.

Fue en este contexto que la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner pronunció un discurso en la Cámara de Diputados en contra de los grupos de presión del país —cuyo poder de influencia se había hecho evidente de cara al desenlace del conflicto agropecuario, toda vez que la coalición formada alrededor de los agroindustriales había logrado frenar, en cierta medida, la iniciativa original— al declarar que "aquellos ciudadanos que están en desacuerdo con esas políticas, porque creen afectados sus intereses, pueden recurrir a la Justicia, pero si además quieren cambiar el modelo económico del país, lo que deben hacer es organizar un partido político, presentarse a las elecciones y ganarlas" (Miguez, 2008).

Dicha declaración parece haber sido tomada por *Clarín* a manera de reto, pues comenzó a involucrarse más profundamente en el campo de la política, politizando los medios de comunicación y atacando directamente, incluso a nivel personal, a Cristina Fernández, quien, a su vez, se dio a la tarea de desatar completamente la batalla por la Ley de Medios Audiovisuales. Fue así como la otrora "sana" relación entre el kirchnerismo y Grupo Clarín quedó irremediablemente rota.

La lucha por la desconcentración mediática

Como se ha visto, tras varios años de "apoyo mutuo" entre Grupo Clarín y el gobierno de Néstor Kirchner (Mochkofsky, 2011; Majul, 2009; Valle, 2010), la relación comenzó a enfriarse a partir del conflicto con los productores agrícolas y terminó por romperse a raíz del anteproyecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522, 2009), cuya premisa era poner fin al obscuro proceso de concentración monopólica iniciado en la década de 1970 con la compra de Papel Prensa bajo la dictadura de Videla.

Sin embargo, es importante señalar que esta medida pudo haber sido impulsado en gran medida por otras dos razones. Por una parte, como una represalia a la negativa de *Clarín* de colaborar con el gobierno en turno durante el conflicto con los agroindustriales, dado su conflicto de intereses. Por otra parte, como un medio para recuperar el capital político perdido tras la derrota parlamentaria ante dicho grupo, sobre todo de cara a las elecciones presidenciales, ya que de ello dependía la permanencia del Frente para la Victoria en la Casa Rosada y la continuidad del proyecto de nación iniciado por Néstor Kirchner en 2003. No obstante, y a pesar de que ambas razones eran plausibles dado el contexto político y social, no era menos cierta la necesidad de desconcentrar los medios de comunicación.

Cabe mencionar que esta ley no representaba ninguna novedad para la sociedad argentina, ya que desde finales de la década de 1990 se habían debatido proyectos similares con el propósito de poner fin al decreto dictatorial que había permitido la concentración de los medios, una idea que incluso fue impulsada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la nueva Ley de Medios se distinguía de sus antecesoras por su grado de profundidad y por lo ambicioso de su objetivo, el cual era

> [...] la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y

> fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Ley 26.522, 2009).

Es así como el Estado argentino buscó redefinir el espacio mediático y democratizarlo, al mismo tiempo que rompía con el monopolio de la comunicación e información, una medida que, sin lugar a dudas, representaba un duro golpe para algunos medios de comunicación masivos que arrojaban "índices de concentración superiores a la media de la región" (Fair, 2010, p. 143).

Específicamente, Grupo Clarín era el más afectado de todos ellos, ya que se trataba de una organización que, a través de los años, había conseguido no solo controlar la producción de papel periódico, sino también transitar hacia la televisión, gracias a los procesos de privatización llevados a cabo durante las presidencias de Alfonsín y Menem. Además, había logrado incursionar en el sector financiero, permitiéndose así entablar negocios con grupos ajenos al mundo de la comunicación, como fue el caso del sector agroindustrial. De ahí que dicho conflicto tuviera fuertes repercusiones, tanto en el gobierno de Fernández como en la actualidad.

Ante esta situación, Grupo Clarín comenzó una batalla legal resguardándose bajo la premisa de la "libertad de expresión", pues a decir de sus representantes, la Ley de Medios no era más que un "plan para controlar el papel para diarios, el manejo de la pauta oficial y la demonización de la prensa no afín al poder" (Grupo Clarín, 2010), suscrito bajo "una estrategia que no sólo apunta a desacreditar las opiniones críticas sino los propios hechos noticiosos que no son del agrado oficial" (Grupo Clarín, 2010).

De esta forma, la Ley de Medios aparecía como el motor que impulsaba una serie de operativos intimidatorios, denuncias sin sustento y sanciones por parte de un gobierno radical que venía en picada, con la intención de controlar el espectro de las comunicaciones y así recuperar su capital político. Por supuesto, el miedo de la censura a través de dicha ley era real, ya que, en efecto, esta contemplaba el acto de manera indirecta a través de "las evaluaciones para la adjudicación de licencias" (Grupo Clarín, 2010, p. 43), sobre todo para agentes particulares, quienes verían disminuida considerablemente su capacidad para transmitir a nivel nacional, permitiendo así que solo los medios del gobierno pudieran llegar a varias regiones en detrimento de las cadenas privadas.

No obstante, es imposible negar el hecho de que Clarín, con el paso del tiempo, se había posicionado como un grupo cuyo nivel de concentración le había otorgado un poder de influencia política lo suficientemente grande como para no pasar desapercibido. Después de todo, "pasó de ser una empresa monomedia en la década de los '80 a constituirse en el grupo de capital nacional de mayor influencia en la agenda pública [para posteriormente asumir] una estrategia de diversificación multimedia que le permitió expandirse a diferentes segmentos de la industria cultural, ingresando también en áreas conexas como las telecomunicaciones" (Postolski, Santucho, y Rodríguez, 2003) durante la década de 1990.

Sin embargo, Grupo Clarín supo contrarrestar las disposiciones oficiales del gobierno en materia de políticas antimonopólicas a través de leyes secundarias y amparos, puesto que la ley, en muchos aspectos, era de carácter retroactivo, atentando de esta manera contra muchos de los derechos —aunque estos fueran más bien decretos *de facto* realizados por la dictadura— conquistados por la empresa en el pasado. Y a pesar de haberse visto obligada, en un primer momento, a desprenderse de algunos negocios, tanto su estructura empresarial como su poder en el mundo de la comunicación argentino siguieron siendo incuestionados.

Es importante mencionar que, a lo largo del conflicto, Grupo Clarín destacó por no dar difusión de lo acontecido alrededor del problema de la Ley de Medios, incumpliendo así con su promesa de comunicar objetivamente (Valle, 2010) a la sociedad argentina y demostrando, una vez más, que sus intereses como grupo de presión podían ser más importantes que la "libertad de expresión" que decían defender ante dicha ley, puesto que en los medios se mostró mayoritariamente el punto de vista de los opositores a la ley, no el del kirchnerismo, que hizo de esta iniciativa uno de los ejercicios más democráticos en la historia argentina.

Esta situación trajo consigo nuevas muestras de las actividades de la empresa como grupo de presión dentro de la política, sobre todo tras las elecciones presidenciales de 2015, en las que Grupo Clarín se encargó de darle especial énfasis a la campaña política del candidato de la oposición, el actual presidente Mauricio Macri (Guzmán, 2016), recordándole a la nación, una vez más, que si bien los Noble no pueden ser presidentes, pueden hacerlos.

Por supuesto, no existen pruebas sólidas que apunten a un acuerdo explícito entre Macri y Grupo Clarín con respecto a las elecciones presidenciales. Sin embargo, el mismo día que Macri llegó a la Casa Rosada se firmó un Decreto de Necesidad y Urgencia, además de crearse el Ministerio de Comunicaciones (Guzmán, 2016), con lo que iniciaba la reforma sobre la Ley de Medios, abriéndose nuevamente el debate sobre la desconcentración mediática y la reparación de la memoria histórica durante la dictadura argentina.

Al respecto, mucho se habló de una "rápida devolución de favores" (Yunes, 2016), ya que le llevó al gobierno de Macri menos de 20 días desactivar una ley por la que se había luchado durante años, con lo que terminó por blindar a los grandes medios de comunicación argentinos, dándose así, en palabras del actual presidente, "el fin de la guerra contra el periodismo" (Yunes, 2016) iniciada por los Kirchner.

Hoy en día, los resultados de las reformas macristas han resultado catastróficas en términos de concentración mediática al ampliarse, según Yunes (2016), de "10 a 15 las licencias de TV abierta y radio que puede tener un mismo operador", aumentar de "3 a 4 las licencias permitidas en una misma ciudad", eliminar "el tope del 35% de población que un operador de radio podía cubrir", desaparecer "la restricción a los licenciatarios de TV abierta de tener sólo una señal" y permitir que las acciones de una empresa audiovisual puedan comercializarse en el mercado accionario hasta en un 45%, cuando el límite legal anterior era tan solo del 15%.

No obstante, lo más importante de las modificaciones fue la legislación de la convergencia tecnológica, que permitía a una misma empresa ofrecer los servicios de televisión, internet, telefonía fija y móvil. Fue así como Clarín logró adquirir Telecom, quien a su vez se fusionó con Cablevisión, la cual anteriormente había realizado una acción similar con Multicanal; de esta forma, terminó por ostentar "el 42% del mercado de telefonía fija, el 34% de la telefonía móvil, el 56% de las conexiones a Internet por banda ancha fija, el 35% de conectividad móvil y el 40% TV paga" (Infonews, 2017). Así, el conglomerado se convirtió en el único dueño presente "en todos los segmentos de las comunicaciones, desde la producción de papel de diarios, el manejo de las principales redes audiovisuales abiertas y de pago, la telefonía fija y la conexión a internet" (ConcorDía, 2018).

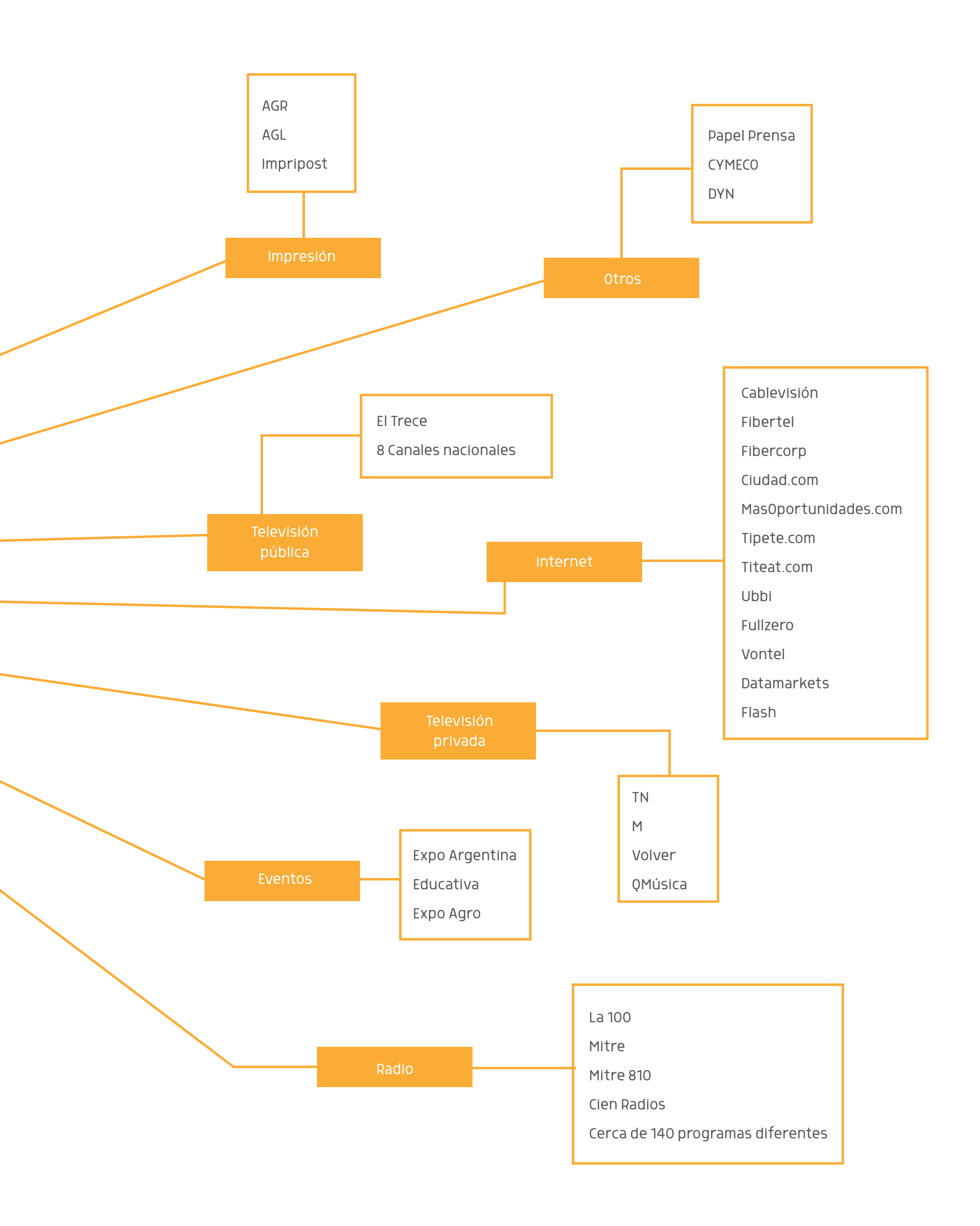
De esta forma, ocurrió una concentración de poder sin precedentes en el mundo de las comunicaciones, lo que a su vez permitió al conglomerado poseer un poder monopólico en el mercado infocomunicacional interno en varias de las principales ciudades del país como Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe. Y si a todo ello se suma el hecho de que Clarín, además de poseer el 49% de Papel Prensa (Halperín, 2010) y ser el editor más importante de la nación, es el mayor creador de contenido en Argentina a través de las cadenas de radio y televisión más grandes del país, la amenaza ya no solo es económica, sino también cultural, pues significa que básicamente todo el contenido es producido por una sola entidad (véase **esquema 1**).

Esquema 1

Principales negocios y empresas de Grupo Clarín



Fuente: Elaboración propia


AGR
AGL
Impripost
Impresión
Papel Prensa
CYMECO
DYN
Otros
El Trece
8 Canales nacionales
Televisión pública
Cablevisión
Fibertel
Fibercorp
Ciudad.com
MasOportunidades.com
Tipete.com
Titeat.com
Ubbi
Fullzero
Vontel
Datamarkets
Flash
Internet
Televisión privada
TN
M
Volver
QMúsica
Eventos
Expo Argentina
Educativa
Expo Agro
Radio
La 100
Mitre
Mitre 810
Cien Radios
Cerca de 140 programas diferentes

Durante el gobierno de Mauricio Macri, el poder de los medios se ha reconcentrado en unas pocas manos, gracias, en gran medida, a decretos presidenciales que no han sido debidamente discutidos en el congreso argentino. Esto ha facilitado enormemente la expansión de Clarín hasta niveles que, en países del continente europeo o en Estados Unidos serían inimaginables, puesto que la empresa se encuentra en posición de "distorsionar precios mayoristas y minoristas", así como el "acceso y exclusión de contenidos" (Notas Periodismo Popular, 2018) en vista de que no solo controla el mercado económico, sino también la agenda cultural de contenido público y privado.

Actualmente es evidente que Grupo Clarín, con sus "más de 240 empresas de cable repartidas por Argentina" (Francia, 2015) mantiene un férreo monopolio en el campo de las comunicaciones y que "la prédica del gobierno de Macri acerca de inyectar mayor competencia en los sectores de la comunicación es un fracaso, pues en lugar de agregar nuevos concurrentes estimuló la fusión de los actores industriales dominantes" (Rivas Molina, 2017), toda vez que Clarín tiene 10 veces más empresas de las estipuladas por la otrora Ley de Medios kirchnerista, con las que "presta servicios de radio a 42% de la población, de televisión abierta a un 39% y de televisión por suscripción a un 59%" (Rivas Molina, 2017), cuando anteriormente se pretendía que ninguna empresa superara el 35% de cobertura, además de expandirse al mundo de las comunicaciones con la compra de Nextel, algo que también estaba vetado por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Francia, 2015).

Conclusiones

Las especulaciones y las maniobras políticas de un conglomerado empresarial con un largo historial de actividades cuestionables abren el debate, ya no solo de la concentración mediática, sino del alcance que el poder público da a cierto tipo de empresas, sobre todo en países donde las leyes antimonopolios son difusas, puesto que pueden llegar a vulnerar derechos fundamentales para la sociedad al conculcar la neutralidad de los medios de comunicación y la vida democrática del país.

Siendo así, es imposible negar el poder mediático y político de una em-

presa con cerca de medio siglo de existencia, cuya capacidad se extiende mucho más allá de atacar gobiernos y levantar políticos; evidentemente, Grupo Clarín, como muchos otros grupos de interés en el mundo, ha buscado presionar al poder político con el fin de influir y agregar determinados intereses sectoriales aumentando así su influencia política y económica, más allá de sus intereses por defender la libertad de prensa.

Es debido a su natural plasticidad con respecto a las élites políticas que Grupo Clarín —autodefinido como "un grupo argentino de comunicaciones dedicado a brindar información, opinión, entretenimiento, educación y cultura" (Grupo Clarín, 2016), y que ostenta el privilegio de poseer "el diario de mayor circulación en el mundo de habla hispana" (Grupo Clarín 2016— puede ser fácilmente identificado como un grupo de interés, es decir, "un conjunto de individuos formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen para el efecto en la política pública" (Orozco Henríquez, 1977, p. 106).

A lo largo de su historia, Grupo Clarín ha demostrado que, lejos de llevar información y cultura al pueblo argentino, lo que en realidad le interesa es conservar y acrecentar los intereses de sus accionistas principales, sin que esto implique necesariamente un atentado contra las leyes del Estado. Siendo así, no es exagerada la afirmación que identifica a Clarín como un grupo que trabaja dentro del "reino de las sombras", un lugar "en el cual transcurren prácticas que, sin ser ilegales, sí son consideradas ilegítimas por nuestra sociedad" (Alemann y Eckert 2012, p. 23), por lo que, a pesar de las investigaciones y juicios en su contra, nunca ha sido posible vincularlo directamente con la dictadura militar.

No obstante, Grupo Clarín, además de ser un grupo de presión, también puede ser catalogado como un *holding* empresarial, es decir, una estructura de organización jerárquica conformado por un grupo de "empresas operativas, cuya amplitud y composición dependerá del alcance que el poder público organizador quiera dar a esta concentración de empresas" (Wietker, 1979, p. 109) que, en el caso argentino, donde las leyes antimonopolios se han caracterizado históricamente por su debilidad en materia de comunicación, ha sido abrumador.

Cuando fue necesario para sus intereses, *Clarín* no dudó en apoyar al peronismo y su política nacional desarrollista, la cual permitió su primer

gran momento de expansión. Sin embargo, una vez que este modelo de desarrollo entró en declive, no tuvo ninguna dificultad en callar las atrocidades de la dictadura argentina, silencio que, todo parece indicar,[5] fue recompensado con el monopolio de la producción de papel y el poder de eliminar a sus competidores. Décadas más tarde, la situación parece volver a repetirse con el enfrentamiento entre la polémica Ley de Medios de Cristina Fernández de Kirchner y el actual presidente Mauricio Macri, quien parece haber devuelto el favor de su presidencia al conglomerado en la forma de una inusual reforma en el campo de las comunicaciones, permitiendo de esta manera un grado de concentración exagerado a la vista de las regulaciones internacionales actuales.

Lejos de cualquier juicio moral, estas acciones revelan a Grupo Clarín como un actor social asistémico, capaz de cooperar y complementar a los gobiernos en turno con el fin de satisfacer unos fines determinados a través de medios de acción convencionales, toda vez que no se ha comprobado ningún acto de ilegalidad. Sin embargo, la evidencia apunta a la gran capacidad que ha tenido este grupo para presionar a las élites políticas cuando estas no satisfacen sus intereses o representan algún peligro para sus objetivos.

Por ahora solo resta decir que, como todo grupo de interés, Grupo Clarín "transcurre por un lado en el ámbito legítimo de los intereses y la formación de voluntad", pero, por el otro, "abarca el ámbito ilegítimo de la coacción, extorsión y corrupción" (Alemann y Eckert, 2012, p. 23)

[5] Es preciso señalar que, hasta la fecha, y a pesar de las múltiples sentencias y juicios a los que ha sido sometida dicha empresa, no ha sido posible vincularla de manera directa con algún posible acto de corrupción durante la dictadura militar.

Referencias bibliográficas

ALEMANN, U. V., y Eckert, F. (2012). El *lobbying*: políticas en las sombras. *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, 9, pp. 21-32.

C5N. (2015). *Papel Prensa. La historia*. Argentina: Minuto Uno.

CONCORDÍA. (2018). Clarín-Telecom: Concentración hiperbólica. *ConcorDía*. 5 de julio.

FACHI, F. (2016). La 'grieta' argentina. *Los Andes Diario*. 16 de abril.

FAIR, H. (2010). El debate político en torno a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 4(2), pp. 141-73.

FERNS, H. S. (1972). *La Argentina. Introducción histórica a sus problemas actuales*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

FRANCIA, J. L. (2015). Grupo Clarín gana elecciones presidenciales en Argentina. *Rebelión*. 26 de diciembre.

GILBERT, A. (2015). La grieta argentina. *El Periódico*. 18 de octubre.

GRUPO CLARÍN. (2010). *Las claves. La estrategia oficial contra los medios*. Buenos Aires: Grupo Clarín.

GRUPO CLARÍN. (2016). *Declaración de propósitos*. Grupo Clarín.

GUZMÁN, V. H. (2016). Una 'ley de medios' en los medios. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina en el espacio público mediatizado. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 22, pp. 1019-1037.

HALPERÍN, F. (2010). Claves para entender el caso Papel Prensa. *Chequeado*. 27 de agosto.

INFONEWS. (2017). Tras la fusión, Clarín y Telecom concentrarán un poder sin precedentes en las comunicaciones. *Infonews*. 1 de julio.

KOZNIER, N. (2014). Clarín, el gran diario. *Prismas*, 18, pp. 335-338.

LEY 26.522. (2009). Servicios de Comunicación Audiovisual. InfoLEG.

MAJUL, L. (2009). *El dueño. La historia secreta de Néstor Kirchner, el hombre que maneja los negocios públicos y provadis de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

MALAMUD, A. (2001). Grupos de interés y consolidación de la democracia en Argentina (1983-1991). *América Latina Hoy*, 28, pp. 173-189.

MEFP-SCI. 2010. *Papel Prensa. La verdad.*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

MIGUEZ, D. (2008). Las retenciones, en manos el Congreso. *Página 12*. 28 de junio.

MOCHKOFSKY, G. (2011). *Pecado original*. Clarín, los *Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.

LA NACIÓN. (2008). Cuál es el interés detrás de la quema de pastizales. *La Nación*. 16 de abril.

NOTAS PERIODISMO POPULAR. (2018). El gobierno profundiza la concentración en telecomunicaciones. *Notas Periodismo Popular*. 2 de julio.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (1977). Los grupos de presión en relación con el poder. En M. García Pelayo *et al., Constitución y grupos de presión en América Latina*. México: UNAM/IIJ, pp. 105-133.

PEREGIL, F., y Rebossio, A. (2012). Las claves del caso *Clarín. El País.* 8 de diciembre.

POSTOLSKI, G., Santucho, A. y Rodríguez, D. (2003). Concentración de los medios de comunicación en Argentina: crisis y dependencia. *Observatorio de Medio UTPBA*, 1.

RETAMOZO, M., y Bastiano, R. D. (2016). Los movimientos sociales durante el kirchnerismo. *Dossier. Programa interuniversitario de historia política*, 91.

RIVAS MOLINA, F. (2017). El Grupo Clarín arrasa desde la llegada de Mauricio Macri. *El País*. 6 de julio.

SIVAK, M. (2013). *Clarín. El gran diario argentino*. Buenos Aires: Planeta.

SOSA, P. (2016). El surgimiento de la concepción política anticorporativa del Frente para la Victoria en Argentina. *Estudios Políticos*, 49, pp. 55-71.

STEFONI, J. (2016). ¿Qué te pasa, Clarín? ¿Estás nervioso? Acerca de la meditatización de la vida política contemporánea. *La Trama de la Comunicación*, 20, pp. 51-70.

VALLE, G. (2010). Los Kirchner vs. *Clarín. Letras Libres*, 143, noviembre.

WIETKER, J. (1979). El *holding* como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas; su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 34.

YUNES, M. (2016). Abajo el decreto de medios Macri-Clarín. *Nuevo Más*. 4 de enero.





Alternativas frente al capitalismo

Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable*

Enrique
Leff

La apuesta por el decrecimiento

Los años sesenta marcaron una época de convulsiones del mundo moderno. Al tiempo que irrumpieron movimientos emancipatorios y contraculturales (sindicales, juveniles, estudiantiles, de género), explotó la bomba poblacional y sonó la alarma ecológica. Por primera vez desde que la maquinaria industrial y los mecanismos del mercado fueran activados en el capitalismo naciente en el Renacimiento, desde que Occidente abriera la historia a la modernidad guiada por los ideales de la libertad y el iluminismo de la razón, se fracturó uno de los pilares ideológicos de la civilización occidental: el principio del progreso impulsado por la potencia de la ciencia y de la tecnología, convertidas en las más serviles y servibles herramientas de la acumulación de capital, y el mito de un crecimiento económico ilimitado.

La crisis ambiental vino así a cuestionar una de las creencias más arraigadas en nuestras conciencias: no solo la de la supremacía del hombre sobre las demás criaturas del planeta y del universo, y el derecho de dominar y explotar a la naturaleza en beneficio de "el hombre", sino el sentido mismo de la existencia humana afincado en el crecimiento económico y el progreso tecnológico: de un progreso que se fue fraguando en la racionalidad económica, que se fue forjando en las armaduras de la ciencia clásica y que instauró una estructura, un modelo; que fue estableciendo las condiciones de un progreso que ya no estaba guiado por la coevolución de las culturas con su medio, sino por el desarrollo económico, modelado por un modo de producción que llevaba en sus entrañas un código genético que se expresaba en un *dictum* del crecimiento, de un crecimiento ¡sin límites!

Los pioneros de la bioeconomía y la economía ecológica plantearon la relación que guarda el proceso económico con la degradación de la na-

* Texto preparado en ocasión del V *Coloquio La transición energética en México: hacia la era postpetrolera,* Ecomunidades, Red Ecologista Autónoma de la Cuenca de México, 24 de julio de 2008; y publicado originalmente como Enrique Leff, Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable, *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 7(21), 2008.

turaleza, el imperativo de internalizar los costos ecológicos y la necesidad de agregar contrapesos distributivos a los mecanismos desequilibrantes del mercado. En 1972, un estudio del MIT y el Club de Roma señaló por primera vez *Los límites del crecimiento*. De allí surgieron las propuestas del "crecimiento cero" y de una "economía de estado estacionario". En ese mismo tiempo, Nicholas Georgescu-Roegen estableció en su libro *La ley de la entropía y el proceso económico* el vínculo fundamental entre el crecimiento económico y los límites de la naturaleza. El proceso de producción generado por la racionalidad económica que anida en la maquinaria de la revolución industrial le impulsa a crecer o morir (a diferencia de los seres vivos que nacen, crecen y mueren, y de las poblaciones de seres vivos que estabilizan su crecimiento). El crecimiento económico, el metabolismo industrial y el consumo exosomático implican un consumo creciente de naturaleza —de materia y energía— que no solo se enfrenta a los límites de dotación de recursos del planeta, sino que se degrada en el proceso productivo y de consumo, siguiendo los principios de la segunda ley de la termodinámica.

Cuatro décadas después de la *Primavera silenciosa*, la destrucción de los bosques, la degradación ecológica y la contaminación de la naturaleza se han incrementado en forma vertiginosa, generando el calentamiento del planeta por las emisiones de gases de efecto invernadero y por las ineluctables leyes de la termodinámica que han desencadenado la muerte entrópica del planeta. Los antídotos que han generado el pensamiento crítico y la inventiva tecnológica han resultado poco digeribles por el sistema económico. El *desarrollo sostenible* se muestra poco duradero, ¡porque no es ecológicamente sustentable!

El sistema económico, en su ánimo globalizador, continuó soslayando y negando el problema de fondo. Así, antes de internalizar las condiciones ecológicas de un desarrollo sustentable, la geopolítica del "desarrollo sostenible" generó un proceso de mercantilización de la naturaleza y de sobreeconomización del mundo: se establecieron "mecanismos" para un "desarrollo limpio" y se elaboraron instrumentos económicos para la gestión ambiental que han avanzado en el establecimiento de derechos de propiedad (privada) y valores económicos a los bienes y servicios ambientales. La naturaleza libre y los bienes comunes (el agua, el petróleo) se han venido privatizando, al tiempo que se establecen mecanismos para dar un precio a la naturaleza —a los sumideros de carbono—, y para generar mercados para las transacciones de derechos de contaminación en la compraventa de bonos de carbono.

Hoy, ante el fracaso de los esfuerzos por detener el calentamiento global (el Protocolo de Kyoto había establecido la necesidad de reducir los GEI al nivel alcanzado en 1990), surge nuevamente la conciencia de los límites del crecimiento y emerge el reclamo por el decrecimiento. Este retorna como un *boomerang*, más que como un eco de añejas propuestas de un ecologismo romántico. Los nombres de Mumford, Illich y Schumacher vuelven a ser evocados por su crítica a la tecnología, su elogio de "lo pequeño que es hermoso" y el reclamo del arraigo en lo local. El decrecimiento se plantea ante el fracaso del propósito de *desmaterializar la producción* del proyecto impulsado por el Instituto Wuppertal, que pretendía reducir por 4 y hasta 10 veces los insumos de naturaleza por unidad de producto. Resurge así el hecho incontrovertible de que el proceso económico globalizado es insustentable; que la ecoeficiencia no resuelve el problema de una economía en perpetuo crecimiento en un mundo de recursos finitos porque la degradación entrópica es ineluctable e irreversible.[1]

La apuesta por el decrecimiento no es solamente una moral crítica y reactiva; una resistencia a un poder opresivo, destructivo, desigual e injusto; una manifestación de creencias, gustos y estilos alternativos de vida. El decrecimiento no es un mero descreimiento, sino una toma de conciencia sobre un proceso que se ha instaurado en el corazón del proceso civilizatorio que atenta contra la vida del planeta vivo y la calidad de la vida humana. El llamado a decrecer no debe ser un recurso retórico para dar vuelo a la crítica de la insustentabilidad del modelo económico imperante, sino que debe afincarse en una sólida argumentación teórica y una estrategia política. La propuesta de detener el crecimiento de los países más opulentos, pero de seguir estimulando el crecimiento de los países más pobres o menos "desarrollados", es una salida falaz. Los gigantes de Asia han despertado a la modernidad, y tan solo China y la India están alcanzando y estarán rebasando los niveles de emisiones de gases de invernadero de Estados Unidos. A ellos se suman los efectos conjugados de los países de menor grado de desarrollo llevados por la racionalidad económica hegemónica y dominante.[2]

[1] Siguiendo a Georgescu-Roegen, se ha fundado el Institut d'Études Économiques et Sociales pour la Décroissance Soutenable; un Congreso sobre el Decrecimiento Sostenible se llevó a cabo en París los días 18 y 19 de abril de 2008; y el número 35 de la revista *Ecología Política* fue dedicado igualmente al decrecimiento sostenible.

[2] Como lo ha señalado Stiglitz recientemente, los países que aplicaron políticas neoliberales no solo perdie-

El llamado al decrecimiento no es tan solo un *slogan* ideológico contra un mito, *un mot d'ordre* para movilizar a la sociedad contra los males generados por el crecimiento, o por su desenlace fatal. No es una contraorden para huir del crecimiento como los *hippies* pudieron abstraerse de la cultura dominante, ni un elogio de las comunidades marginadas del "desarrollo". Hoy ni siquiera las comunidades indígenas más aisladas están a salvo o pueden desvincularse de los efectos de la globalización insuflada por el fuelle del crecimiento económico. Pero ¿cómo desactivar el crecimiento de un proceso que tiene instaurado en su estructura originaria y en su código genético un motor que lo impulsa a crecer o morir? ¿Cómo llevar a cabo tal propósito sin generar como consecuencia una recesión económica con impactos socioambientales de alcance global y planetario? Pues si bien la economía por sus propias crisis internas no alcanza a crecer lo que quisieran jefes de gobierno y empresarios, frenar propositivamente el crecimiento es apostar por una crisis económica de efectos incalculables. Por ello no debemos pensar solamente en términos de decrecimiento, sino de una *transición hacia una economía sustentable*. Esta no podría ser una ecologización de la racionalidad económica existente, sino otra economía, fundada en otros principios productivos. El decrecimiento implica la *desconstrucción de la economía*, al tiempo que se construye una nueva racionalidad productiva.

Economistas ecólogos, como Herman Daly, han propuesto sujetar a la economía de manera que no crezca más allá de lo que permite el mantenimiento del capital natural del planeta, es decir, la regeneración de los recursos y la absorción de sus desechos (tesis de la sustentabilidad fuerte), pero la economía simplemente no es consciente y no consiente con tal receta de los ecológicos. No se trata de ponerle corsé a la gorda economía y de ponerla a dieta de naturaleza para evitarle un infarto por obesidad. Se trata de cambiarle el organismo, de pasar de la economía mecanizada y robotizada —de una economía artificial y contra natura— a generar una economía ecológica y socialmente sustentable.

Decrecer no solo implica desescalar (*downshifting*) o desvincularse de la economía. No equivale a desmaterializar la producción, porque ello no

ron la apuesta del crecimiento, sino que, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.

evitaría que la economía en crecimiento continuara consumiendo y transformando naturaleza hasta rebasar los límites de sustentabilidad del planeta. La abstinencia y la frugalidad de algunos consumidores responsables no desactivan la *manía de crecimiento* instaurada en la raíz y en el alma de la racionalidad económica, que lleva inscrito el impulso a la acumulación del capital, a las economías de escala, a la aglomeración urbana, a la globalización del mercado y a la concentración de la riqueza. Saltar del tren en marcha no conduce directamente a desandar el camino. Para decrecer no basta bajarse de la rueda de la fortuna de la economía; no basta querer achicarla y detenerla. Más allá del rechazo a la mercantilización de la naturaleza, es preciso *desconstruir la economía*. Las excrecencias del crecimiento —la pus que brota de la piel gangrenada de la Tierra, al ser drenada la savia de la vida por la esclerosis del conocimiento y la reclusión del pensamiento— no se retroalimentan al cuerpo enfermo de la economía. No se trata de reabsorber sus desechos, sino de extirpar el tumor maligno. La cirrosis que corroe a la economía no habrá de curarse inyectando mayores dosis de alcohol a la máquina de combustión de las industrias, los autos y los hogares.

Del decrecimiento a la desconstrucción de la economía

La estrategia economicista que intenta contener el desbordamiento de la naturaleza conteniéndola en la jaula de racionalidad de la modernidad, sujetándola con los mecanismos del mercado, sometiéndola a las formas de raciocinio y al interés prevaleciente, ha fracasado. De la angustia ante el cataclismo ecológico y el descrédito de la eficacia y la moral del mercado, nace la inquietud por el decrecimiento.

La transición de la modernidad hacia la posmodernidad significó pasar de los movimientos anticulturales inspirados en la dialéctica, a proponer el advenimiento de un mundo "pos" —posestructuralismo, poscapitalismo— que anunciaba algo nuevo en la historia, pero aún sin nombre, porque solo hemos sabido nombrar positivistamente lo que *es*, y no lo *por venir*. La filosofía posmoderna inauguró la época "des", abierta por el llamado a

la *des*-construcción. La solución al crecimiento no es el decrecimiento, sino la desconstrucción de la economía y la transición hacia una nueva racionalidad que oriente la construcción de la sustentabilidad.

La desconstrucción de la economía no significa tan solo un ejercicio mental para desentrañar y descubrir las fuentes del pensamiento y los intereses sociales que se conjugaron para dar a luz a la economía, hija del iluminismo de la razón y de los intercambios comerciales del capitalismo naciente, sino de un ejercicio filosófico, político y social mucho más complejo. La economía no solo existe como teoría, como supuesta ciencia. La economía es una racionalidad —una forma de comprensión y actuación en el mundo— que se ha institucionalizado y se ha incorporado en nuestra subjetividad. La pulsión por "tener", por "controlar", por "acumular", es ya reflejo de una subjetividad que se ha constituido a partir de la institución de la estructura económica y de la racionalidad de la modernidad.

Desconstruir a la economía insustentable significa cuestionar el pensamiento, la ciencia, la tecnología y las instituciones que han instaurado la jaula de racionalidad de la modernidad. La racionalidad económica no es una mera superestructura a ser indagada y desconstruida por el pensamiento; es un modo de producción de conocimientos y de mercancías. El proceso económico no se implanta en el mundo como un árbol que echa raíces en la tierra y se alimenta de su savia nutriente. Es como un dragón que va dragando la tierra, clavando sus pezuñas en el corazón del mundo, chupando el agua de sus mantos acuíferos y extrayendo el oro negro de sus pozos petroleros. Es el monstruo que engulle la naturaleza para exhalar por sus fáusticas fauces flamígeras bocanadas de humo a la atmósfera, contaminando el ambiente y calentando el planeta.

No es posible mantener una economía en crecimiento que se alimenta de una naturaleza finita: sobre todo una economía fundada en el uso del petróleo y el carbón, que son transformados en el metabolismo industrial, del transporte y de la economía familiar en bióxido de carbono, el principal gas causante del efecto invernadero y del calentamiento global que hoy amenaza a la vida humana en el planeta Tierra.

El problema de la economía del petróleo no es solo, ni fundamentalmente, el de su gestión como bien público y/o privado. No es el del incremento de su oferta, explotando las reservas guardadas y los yacimien-

tos de los fondos marinos, para abaratar nuevamente el precio de las gasolinas que han sobrepasado los 4 dólares por galón. El fin de la era del petróleo no resulta de su escasez creciente, sino de su abundancia en relación a la capacidad de absorción y dilución de la naturaleza; del límite de su transmutación y disposición hacia la atmósfera en forma de CO2, de gases de efecto invernadero. La búsqueda del equilibrio de la economía por una sobreproducción de hidrocarburos para seguir alimentando la maquinaria industrial (y agrícola por la producción de agrobiocombustibles) pone en riesgo la sustentabilidad de la vida en el planeta... y de la propia economía.

La despetrolización de la economía es un imperativo ante los riesgos catastróficos del cambio climático si se rebasa el umbral de las 550 ppm de gases de efecto invernadero, como vaticina el Informe Stern y el Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Y esto plantea un desafío a las economías que dependen fuertemente en sus recursos petroleros (México, Brasil y Venezuela en nuestra América Latina), no solo por su consumo interno, sino por su contribución al cambio climático al alimentar la economía global.

El decrecimiento de la economía no solo implica la desconstrucción teórica de sus paradigmas científicos, sino de su institucionalización social y de la subjetivización de los principios que intentan legitimar a la racionalidad económica como la forma suprema e ineluctable del ser en el mundo. Sin embargo, las diversas razones para desconstruir la racionalidad económica no se traducen directamente en un pensamiento y en acciones estratégicas capaces de desactivar la maquinaria capitalista. No se trata tan solo de ecologizar a la economía, de moderar el consumo o de incrementar las fuentes alternativas y renovables de energía en función de los nichos de oportunidad económica que se hacen rentables ante el incremento de los costos de energías tradicionales. Estos principios, aun convertidos en movimiento social, no operan por sí mismos una desactivación de la producción *in crescendo*, sino una normatividad y una fuga del sistema, una contracorriente que no detiene el torrente desbordado de la máquina del crecimiento. Por ello precisamos desconstruir las razones económicas a través de la legitimación de otros principios, otros valores y otros potenciales no económicos; debemos forjarnos un pensamiento estratégico y un programa político que permita desconstruir la racionalidad económica al tiempo que se construye una racionalidad ambiental.

Desconstruir la economía resulta ser una empresa más compleja que el desmantelamiento de un arsenal bélico, el derrumbamiento del muro de Berlín, la demolición de una ciudad o la refundición de una industria; no es la obsolescencia de una máquina o de un equipo o el reciclaje de sus materiales para renovar el proceso económico. La *destrucción creativa del capital* que preconizaba Schumpeter no apuntaba al decrecimiento, sino al mecanismo interno de la economía que la lleva a "programar" la obsolescencia y la destrucción del capital fijo para reestimular el crecimiento económico insuflado por la innovación tecnológica como fuelle de la reproducción ampliada del capital.

Más allá del propósito de desmantelar el modelo económico dominante, se trata de destejer la racionalidad económica entretejiendo nuevas matrices de racionalidad y abonando el suelo de la racionalidad ambiental. Esto lleva a una estrategia de desconstrucción y reconstrucción; no a hacer estallar el sistema, sino a reorganizar la producción, a desengancharse de los engranajes de los mecanismos del mercado, a restaurar la materia desgranada para reciclarla y reordenarla en nuevos ciclos ecológicos. Mas esta reconstrucción no está guiada simplemente por una "racionalidad ecológica", sino por las formas y los procesos culturales de resignificación de la naturaleza. En este sentido, la construcción de una racionalidad ambiental capaz de desconstruir la racionalidad económica, implica procesos de reapropiación de la naturaleza y de reterritorialización de las culturas.

El crecimiento económico arrastra consigo el problema de su medición. El emblemático PIB con el que se evalúa el éxito o el fracaso de las economías nacionales no mide sus externalidades negativas. Pero el problema fundamental no se resuelve con una escala múltiple y un método multicriterial de medida —con las "cuentas verdes", el cálculo de los costos ocultos del crecimiento, un "índice de desarrollo humano" o un "indicador de progreso genuino"—. Se trata de desactivar el dispositivo interno (el código genético) de la economía y hacerlo sin desencadenar una recesión de tal magnitud que genere mayor pobreza y destrucción de la naturaleza.

La descolonización del imaginario que sostiene a la economía dominante no habrá de surgir del consumo responsable o de una pedagogía de las catástrofes socioambientales, como pudo sugerir Latouche al poner en la mira la apuesta por el decrecimiento. La racionalidad económica se ha institucionalizado y se ha incorporado en nuestra forma de ser en

el mundo: el *homo economicus*. Se trata, pues, de un cambio de piel, de transformar al vuelo un misil antes de que estalle en el cuerpo minado del mundo. La economía realmente existente no es desconstruible mediante una reacción ideológica y un movimiento social revolucionario. No basta con moderar a la economía incorporando otros valores e imperativos sociales para crear una economía socialmente y ecológicamente sostenible. La desconstrucción implica acciones estratégicas para no quedarnos en un mero teoricismo, dando palos de ciegos. Pues, si tenemos suerte, le damos a la piñata y nos caen dulces del cielo... pero también corremos el riesgo de que nos caiga la piñata en la cabeza. Por ello es necesario forjar *otra economía*, fundada en los potenciales de la naturaleza y en la creatividad de las culturas; en los principios y valores de una racionalidad ambiental.

El límite del crecimiento, la resignificación de la producción y la construcción de un futuro sustentable

El límite es el punto final desde el cual se construye la vida. Desde la muerte reorganizamos nuestra existencia. La ley límite ha refundado a las ciencias. El mundo está sostenido por sus límites, desde el espacio infinito suspendido en el límite de la velocidad de la luz que descubriera Einstein, en la ley de la cultura humana con la que se tropezara Edipo, que escenificara Sófocles y que resignificaran Freud y Lacan como la ley del deseo humano.

Ante este panorama de la cultura y del conocimiento del mundo, nos preguntamos cuál sería ese extraño designio que ha hecho que la economía haya tratado de burlar el límite y querido planear por encima del mundo como un sistema mecánico de equilibrio entre factores de producción y de circulación de valores y precios de mercado. El límite a este proceso desenfrenado de acumulación no ha sido la ley del valor-trabajo ni las crisis cíclicas de sobreproducción o subconsumo del capital. El límite lo marca la ley de la entropía, descubierta por Carnot para eficientizar el funcionamiento de la máquina, reformulada por Boltzmann en

la termodinámica estadística y puesta a funcionar como ley límite de la producción por Georgescu-Roegen. La ley de la entropía nos advierte que todo proceso económico, en tanto proceso productivo, está preso de un ineluctable proceso de degradación que avanza hacia la muerte entrópica. ¿Qué significa esto? Que todo proceso productivo (como todo proceso metabólico en los organismos vivos) se alimenta de materia y energía de baja entropía, que en su proceso de transformación genera bienes de consumo con un residuo de energía degradada, que finalmente se expresa en forma de calor. Y este proceso es irreversible. No obstante los avances de las tecnologías del reciclaje, el calor no es reconvertible en energía útil. Y es esto lo que se manifiesta como el límite de la acumulación de capital y del crecimiento económico: la desestructuración de los ecosistemas productivos y la saturación en cuanto a la capacidad de dilución de contaminantes de los ambientes comunes (mares, lagos, aire y suelos), que en última instancia se manifiestan como un proceso de calentamiento global y de un posible colapso ecológico al traspasar los umbrales del equilibrio ecológico del planeta.

Mientras que la bioeconomía enraíza la producción en las condiciones de materialidad de la naturaleza, la economía busca su salida en la desmaterialización de la producción. La economía se fuga hacia lo ficticio y la especulación del capital financiero. Sin embargo, en tanto el proceso económico deba producir bienes materiales (casa, vestido, alimento), no podrá escapar a la ley de la entropía. Es ello lo que marca el límite al crecimiento económico. El único antídoto a este camino ineluctable a la muerte entrópica es el proceso de producción neguentrópica de materia viva, que se traduce en recursos naturales renovables.

La transición hacia esta bioeconomía significaría un descenso de la tasa de crecimiento económico tal como se mide en la actualidad, y con el tiempo una tasa negativa, en tanto se construyen los indicadores de una productividad ecotecnológica y neguentrópica sustentable y sostenible. En este sentido, la nueva economía se funda en los potenciales ecológicos, en la innovación tecnológica y en la creatividad cultural de los pueblos. De esta manera podría empezar a diseñarse una sociedad poscrecimiento y una economía en equilibrio con las condiciones de sustentabilidad del planeta. Empero, de la racionalidad ambiental no solo emerge un nuevo modo de producción, sino una nueva forma de ser en el mundo: nuevos procesos de significación de la naturaleza y nuevos sentidos existenciales en la construcción de un futuro sustentable.

Referencias bibliográficas

DALY, H. E. (1991). *Steady-State Economics*. Washington: Island Press.

GOERGESCU-ROEGEN, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge: Harvard University Press.

HINTERBERGER, F. y Seifert, E. (1995). Reducing Material Throughput: A Contribution to the Measurement of Dematerialization and Sustainable Human Development. En J. van der Straaten y A. Tylecote (eds.), *Environment, Technology and Economic Growth: The Challenge to Sustainable Development*. Aldershot: Edward Elgar.

LATOUCHE, S. (2003). *Por una sociedad en decrecimiento*. París: Le Monde Diplomatique.

LEFF, E. (1994). *Ecología y capital; racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, 7a. ed. México: Siglo XXI Editores, UNAM.

LEFF, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la Naturaleza*. México: Siglo XXI Editores.

MEADOWS, D. *et al*. (1972). *Los límites del crecimiento*. México: FCE.

SCHUMACHER, E. (1973). *Small is Beautiful. Economics as if People Mattered*. Nueva York: Harper & Row.

SCHUMPETER, J. (1972). *Capitalisme, socialisme et démocratie*. París: Payot.

Encontrando senderos pluriversales*

Ashish Kothari,
Alberto Acosta,
Federico Demaria,
Arturo Escobar,
Ariel Salleh*

La crisis mundial actual es sistémica, múltiple y asimétrica; se ha transformado de tal manera que ahora se extiende a todos los continentes. Nunca antes tantos aspectos cruciales de la vida fallaron simultáneamente, y las expectativas de la gente sobre el futuro de sus hijos parecen muy inciertas. Los problemas ambientales del planeta ya no pueden ocultarse. Como un virus mutante, las manifestaciones de la crisis se perciben en todo tipo de dominios: ambientales, económicos, sociales, políticos, éticos, culturales, espirituales y personificados/encarnados/materializados. Las abismales desigualdades, que van en aumento a medida que el "desarrollo" abarca todas las partes de la Tierra, tampoco pueden ya "barrerse bajo la alfombra". Dada la ausencia de narrativas convincentes, pasamos por una crisis ideológica; una crisis en el sentido de la historia. Aquí nos referimos a la palabra "crisis" no solo con su significado actual de "un momento de intensa dificultad o peligro", sino también en relación a sus orígenes etimológicos en la medicina, específicamente como "punto de inflexión de una enfermedad que indica la recuperación o la muerte".[1] Por lo tanto, debemos dirigir nuestros esfuerzos a convertir este momento de crisis en un momento de oportunidad.

La naturaleza seductora de la retórica del desarrollo —a veces llamada "mentalidad de desarrollo" o "desarrollismo" (Nancy, 2003, pp. 164-175; Mies, 1986; Deb, 2009; Shrivastava y Kothari, 2012)— ha sido internalizada por prácticamente todos los países; incluso aquellos que sufren las consecuencias del crecimiento industrial en el Norte global aceptan un camino unilineal de progreso. Muchas naciones del Sur se han resistido a los intentos de regulación ambiental global bajo la acusación de que el Norte está impidiendo que el Sur alcance su propio nivel de desarrollo. El debate internacional abarca las "transferencias monetarias y de tecnología" de Norte a Sur, lo que, convenientemente para el primero, no desafía las premisas básicas del paradigma de desarrollo. Estos términos

globales de Norte y Sur ya no son necesariamente designaciones geográficas, sino económicas y geopolíticas (Salleh, 2006). Por lo tanto, el Norte global puede describir tanto a las naciones históricamente dominantes, como a las élites gobernantes colonizadas, pero ricas, en el Sur. Del mismo modo, para las nuevas alianzas de alterglobalización,[2] el Sur global puede ser una metáfora tanto para las minorías étnicas explotadas o las mujeres en los países ricos, como para los países históricamente colonizados o "más pobres" en su conjunto.

Décadas después de que la noción de "desarrollo" se extendiera por todo el mundo, solo un puñado de países llamados "subdesarrollados", "en desarrollo" o "Tercer Mundo" —para usar un término despectivo de la Guerra Fría— realmente califican como "desarrollados". Otros luchan por emular la plantilla económica del Norte. Y todo esto a un enorme costo ecológico y social. El problema no radica en la falta de implementación, sino en la concepción del desarrollo como crecimiento lineal, unidireccional, material y financiero, impulsado por la mercantilización y los mercados capitalistas. A pesar de los numerosos intentos de volver a significar el "desarrollo", este continúa siendo algo que los "expertos" manejan en la búsqueda del crecimiento económico y miden a través del Producto Interno Bruto (PIB), un indicador insuficiente y engañoso de progreso o bienestar. En verdad, el mundo en general experimenta un "mal desarrollo", especialmente en los países muy industrializados, cuyo estilo de vida debía servir de faro para los países "atrasados".

Una parte fundamental de estas múltiples crisis radica en la concepción de la "modernidad" en sí misma, sin sugerir que todo lo moderno es destructivo o inocuo ni que toda tradición es positiva. De hecho, los elementos modernos, como los derechos humanos y los principios feministas, están resultando liberadores para muchas personas. Nos referimos a la modernidad como la cosmovisión dominante que emerge en Europa desde la transición renacentista que va de la Edad Media hasta el periodo moderno temprano, y que se consolida hacia finales del siglo XVIII. No menos importante entre estas prácticas e instituciones culturales ha sido la creencia en "lo individual", independientemente de la propiedad

[2] Aquellos que buscan fundamentalmente una forma de globalización diferente de la que actualmente prevalece; véase Khotari *et al.* (2019).

colectiva, la propiedad privada, los mercados libres, el liberalismo político, el secularismo[3] y la democracia representativa. Otra característica clave de la modernidad es la "universalidad": la idea de que todos vivimos en un mundo único, ahora globalizado, y, primordialmente, la idea de la ciencia como única verdad confiable y presagio del "progreso".

Entre las primeras causas de estas crisis aparece la antigua premisa monoteísta de que un padre "Dios" creó la Tierra en beneficio de "sus" hijos humanos. Esta actitud se conoce como antropocentrismo.[4] Al menos en Occidente, evolucionó hacia un hábito filosófico que enfrenta a la humanidad contra la naturaleza, dando lugar a dualismos que se relacionan así: la humanidad sobre la naturaleza, el sujeto sobre el objeto, lo civilizado sobre lo bárbaro, la mente sobre el cuerpo, el hombre sobre la mujer. Estas categorías ideológicas clásicas legitiman la devastación del mundo natural, así como la explotación de las diferencias de sexo, género, raza y civilización. De estos pares ideológicos, las feministas enfatizan el aspecto patriarcal, mientras que los intelectuales en el Sur global enfatizan su "colonialidad". Consecuentemente, el sistema mundial patriarcal colonialista capitalista moderno (Grosfoguel, 2006) margina y degrada el derecho no occidental, la ciencia, las economías y las formas de conocimiento como el cuidado. Debe agregarse que ha habido "otras" formas sociales en Europa, así como también "modernidades" en América Latina, China, etcétera.

Al dar voz a esta diversidad, compartimos la convicción de que la crisis actual no es coyuntural ni manejable dentro de los marcos institucionales existentes. Es histórica y estructural, por lo que exige una profunda reorganización de las relaciones tanto dentro, como entre las sociedades de todo el mundo, así como entre los humanos y el resto de la llamada "naturaleza". Como humanos, nuestra lección más importante es hacer las paces con la Tierra y entre nosotros. En todas partes, las personas están experimentando la forma de satisfacer sus necesidades de manera que afirmen los derechos y la dignidad de la Tierra. La búsqueda es una

[3] El término secularismo se usa aquí en el sentido de una orientación antiespiritual o no espiritual ni religiosa, no en el sentido de una orientación que respete por igual todas las creencias y los sistemas de creencias que no son de fe.

[4] O, como afirma Dobson (1995), el "instrumentalismo humano", ya que es inevitable que todos estemos un poco centrados en el ser humano de forma neutral.

respuesta al colapso ecológico, al acaparamiento de tierras, a las guerras petroleras y las formas de extractivismo como la agroindustria y las plantaciones genéticamente modificadas. En términos humanos, ese robo trae la pérdida de los medios de vida rurales y la pobreza urbana; a veces, el "progreso" occidental conduce a enfermedades de opulencia, alienación y desarraigo. Pero los movimientos de resistencia popular ahora se encuentran en todos los continentes. El *Atlas de la justicia ambiental* documenta y cataloga más de 2 000 conflictos que tienen cierto nivel de resistencia, lo que demuestra la existencia de un movimiento mundial por la justicia ambiental, a pesar de que no está unido como un solo movimiento.[5]

No hay garantía de que el "desarrollo" resuelva la discriminación y la violencia tradicionales contra las mujeres, los jóvenes, los niños y las minorías intersexuales, contra las clases sin tierra y desempleadas, las razas, las castas y las etnias (Navas *et al.*, 2018). A medida que la globalización del capital desestabiliza las economías regionales, convirtiendo a las comunidades en poblaciones de refugiados, algunas personas afrontan esta situación identificándose con el poder machista de la derecha política, con su promesa de "quitarles los empleos" a los migrantes. A menudo, una clase trabajadora insegura también adopta esta postura. Se está produciendo una derivación peligrosa hacia el autoritarismo en todo el mundo, desde India hasta Estados Unidos y Europa. La clase tecnocrática, relativamente privilegiada, podría promover una agenda neoliberal con sus ilusiones de democracia representativa y su trayectoria de innovación para el crecimiento perpetuo; de cualquier manera, a menudo hay una línea difusa entre la derecha y la izquierda ortodoxa cuando se trata de modernización y progreso. Además, cada una de estas políticas se basa en valores eurocéntricos y machistas.

Karl Marx nos recordó que cuando una nueva sociedad nace desde adentro de la vieja, arrastra consigo muchos defectos del sistema antiguo. Más tarde, Antonio Gramsci (1971, pp. 275-276) observaría: "La crisis

[5] El *Atlas de la justicia ambiental* (*EJ Atlas*, en inglés) recopila las historias de las comunidades que luchan por la justicia ambiental y es el mayor inventario mundial existente sobre conflictos ambientales. Su objetivo es hacer que esta movilización sea más visible, resaltar los reclamos y los testimonios y defender la verdadera responsabilidad corporativa y estatal por las injusticias infligidas a través de sus actividades (Martínez-Alier, 2016). Véase: <https:ejatlas.org/>.

consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparece una gran variedad de síntomas morbosos". Lo que estos intelectuales europeos no anticiparon fue cómo hoy las alternativas también están emergiendo de los márgenes políticos de ambas periferias del capitalismo, tanto de su periferia colonial como de su periferia doméstica. El análisis marxista sigue siendo necesario, pero no es suficiente; debe ser complementado por otros, incluidos los que emanan del Sur global, como la perspectiva de Mohandas Gandhi. En un momento de transición como este, la crítica y la acción requieren nuevas narrativas imaginativas, combinadas con soluciones materiales prácticas. Hacer más de lo mismo, pero mejor, no es suficiente. El camino a seguir no es simplemente crear corporaciones más responsables ni burocracias reguladoras; ni siquiera se trata de reconocer la ciudadanía plena para quienes son "de color", "viejos", "discapacitados", "mujeres", o "*queer*" dentro del pluralismo liberal. Del mismo modo, la conservación de algunos parches "prístinos" de la naturaleza en los márgenes del capitalismo urbano tendrá escaso efecto sobre el colapso de la biodiversidad.

Vemos el fantasma del desarrollo reencarnado de infinitas maneras, ya que los remedios de corto plazo para la crisis implementados por aquellos que están en el poder mantienen el *statu quo* Norte-Sur en su lugar. Por supuesto, incluso las personas bien intencionadas promueven, a menudo sin darse cuenta, soluciones superficiales o falsas a los problemas globales. Pero, una vez más, no es tan fácil distinguir las iniciativas "convencionales", "falsas" o "superficiales" de las que son "transformadoras radicales", cuando las promociones de complejos-militares-industriales-comunicacionales y las de "lavado ecológico" son más seductoras.

La crítica de la industrialización no es nueva. Mary Wollstonecraft Shelley (1797-1851), Karl Marx (1818-1883) y Mohandas Gandhi (1869-1948), cada uno a su manera, expresaron su desconfianza al respecto, al igual que los movimientos populares durante los últimos dos siglos. Los círculos oficiales de la clase dominante han advertido el impacto de las tecnologías de producción en masa y los patrones de consumo, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Económico de 1972 en Estocolmo. Las conferencias periódicas a nivel mundial reiteran la falta de correspondencia entre "desarrollo y medio ambiente" y el informe *Nuestro futuro común* (1987) lo enfoca de manera nítida. Sin embargo, los análisis de las Naciones Unidas y de

los gobiernos nunca han incluido una crítica de las fuerzas estructurales que subyacen al quiebre ecológico. El encuadre siempre ha sido lograr que el crecimiento económico y el desarrollo sean “sostenibles e inclusivos” a través de tecnologías apropiadas, mecanismos de mercado y reformas de políticas institucionales. El problema es que el mantra de la “sostenibilidad” fue tragado por el capitalismo desde el principio y luego vaciado de contenido ecológico.

De 1980 en adelante, la globalización neoliberal ha avanzado agresivamente en todo el mundo. La ONU cambió su enfoque por un programa de “alivio de la pobreza” en los países de desarrollo, sin cuestionar las fuentes de la pobreza en la economía, impulsada por la acumulación del opulento mundo del Norte. De hecho, se argumentó que los países debían alcanzar un alto nivel de vida antes de poder invertir recursos en la protección del medioambiente.[6] Entonces, el crecimiento económico se redefinió como un paso necesario (Gómez-Baggethun y Naredo, 2015). La disminución de los debates anteriores sobre la sostenibilidad —influenciados por los *Límites del crecimiento* (Meadows *et al.*, 1972)— abrió el camino para el concepto ecologista moderno de la “economía verde”. El nuevo milenio ha visto una plétora de propuestas keynesianas tales como la bioeconomía, la Revolución Verde para África, la promoción de la Economía Circular en China y Europa, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Salleh, 206).

En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2012, esta ideología de sostenibilidad hueca fue el marco guía para las discusiones multilaterales. Durante algún tiempo, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA), junto con el sector corporativo, hablaron con entusiasmo acerca de la necesidad de un “nuevo acuerdo ecológico”. En la preparación para Río+20, el organismo publicó un informe sobre la “economía verde”, definiéndola como “una economía que da como resultado un mejor bienestar humano y equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica” (UNEP, 2011; Salleh, 2012). En línea con la política procrecimiento de los defensores del desarrollo sostenible, el informe conceptualizó

[6] Véase, por ejemplo, una presentación del exprimer ministro de India Manmohan Singh (1991) y una crítica al respecto en Shrivastava y Kothari (2012, pp. 121-122).

todas las formas naturales vivas en el planeta como "capital natural" y "activos económicos críticos", intensificando así la mercantilización comercializable de la vida en la Tierra. Sin embargo, la oposición de los activistas de la alterglobalización fue feroz.

La declaración final de Río+20 aboga por el crecimiento económico en más de 20 de sus artículos. Este enfoque se basa en un supuesto *enverdecimiento* de la teoría económica neoclásica llamada "economía ambiental", una creencia de que el crecimiento puede desvincularse o desacoplarse por sí mismo de la naturaleza, a través de la desmaterialización y la descontaminación, mediante lo que se llama ecoeficiencia. Los estudios empíricos, "de la cuna a la tumba", y el metabolismo social muestran que dicha producción se ha "desmaterializado" en términos *relativos* —utilizando menos energía y materiales por unidad de PIB—, pero no ha reducido las cantidades *totales o absolutas* de materiales y energía, que es lo que importa para la sostenibilidad. Históricamente, los únicos periodos de desmaterialización absoluta coinciden con la recesión económica.[7] La eficiencia económica dista mucho de respetar los límites biofísicos de la naturaleza y los recursos naturales, la capacidad de asimilación del ecosistema o los límites planetarios.

El modelo internacional del capitalismo verde, promovido en la declaración *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (SDSN, 2013; UNEP, 2011; UN Secretary General Panel, 2012; UN, 2013; UN, 2015), revela los siguientes defectos:[8]

- No se analiza cómo las raíces estructurales de la pobreza, la insostenibilidad y la violencia multidimensional se basan históricamente en el poder del Estado, los monopolios corporativos, el neocolonialismo y las instituciones patriarcales.

- Enfoque inadecuado en la gobernanza democrática directa, con la toma de decisiones responsables por parte de los ciudadanos y comunidades autoconscientes en entornos presenciales cara a cara.

[7] Los economistas ecológicos han proporcionado amplias evidencias empíricas con sus análisis sociometabólicos, que miden los flujos materiales y de energía en la economía. Véase, por ejemplo, Krausmann *et al.*, 2009; y Jorgenson y Clark, 2012. Para la discusión acerca de los métodos, véase Gerber y Scheidel, 2018.

[8] Adaptado de Kothari, 2013.

- El continuo énfasis en el crecimiento económico como motor de desarrollo, contradiciendo los límites biofísicos con la adopción arbitraria del PIB como indicador de progreso.

- La continua dependencia en la globalización económica como estrategia económica clave, socavando los intentos de las personas de promover confianza en sí mismas y en su autonomía.

- La continua sumisión al capital privado y la falta de voluntad para democratizar el mercado, a través del trabajador-productor y el control de la comunidad.

- El sostenimiento de la ciencia y la tecnología modernas como panaceas sociales, ignorando sus límites e impactos y marginando otros conocimientos.

- La exclusión de la cultura, la ética y la espiritualidad y su sometimiento a las fuerzas económicas.

- El consumismo no regulado, sin estrategias para revertir, a través de los derechos, la desproporcionada contaminación mundial, la toxicidad y las emisiones climáticas.

- Arquitecturas neoliberales de gobernanza global cada vez más dependientes de valores gerenciales tecnocráticos, a cargo de burocracias estatales y multilaterales.

El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ahora mundial en su alcance, es un consenso falso.[9] Si el desarrollo es visto como un término tóxico a ser rechazado (Dearden, 2014), entonces el "desarrollo sostenible" se convierte en un oxímoron. Más específicamente, Giorgios Kallis, teórico del decrecimiento, ha explicado que "[e]l desarrollo sostenible y su reencarnación más reciente, 'el crecimiento verde', despolitizan los antagonismos políticos genuinos entre visiones alternativas para el futuro. Ofrecen problemas medioambientales técnicos, soluciones prometedoras con las que todos ganan y el objetivo imposible de

[9] Este fenómeno ha sido anticipado en el trabajo pionero de Shiva, 1989; y Hornborg, 2009.

perpetuación del crecimiento económico sin dañar el medio ambiente" (Kallis, 2015).

No pretendemos menospreciar el trabajo de personas que están encontrando nuevas soluciones tecnológicas para reducir problemas —por ejemplo, en energías renovables—, ni disminuir los muchos elementos positivos contenidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[10] Por el contrario, nuestro objetivo es hacer hincapié en que, en ausencia de una transformación sociocultural fundamental, las innovaciones tecnológica y administrativa no serán las que nos conduzcan a salir de la crisis.[11] A medida que los Estados nacionales y la sociedad civil se preparan para los ODS, es imperativo establecer criterios para ayudar a las personas a hacer esta distinción.

En contrapunto, nuestras reflexiones reúnen una gama de nociones y prácticas complementarias que constituyen alternativas radicales y sistémicas.[12] Algunas de estas reviven o hacen una reinterpretación creativa de las visiones del mundo indígena de larga data; unas provienen de movimientos sociales recientes; otras revisan filosofías antiguas y tradiciones religiosas. Todos preguntan: ¿qué hay de malo en la vida cotidiana actual; quién es el responsable; cómo sería una vida mejor y cómo la conseguimos? Como las feministas de la "sostenibilidad de la vida" (Pérez Orozco, 2014) preguntan: ¿qué vida vale la pena vivir y cómo pueden hallarse las condiciones que permiten que esta suceda? Juntas, estas perspectivas componen un pluriverso. Si bien muchas articulaciones sinergizan entre sí, a diferencia de la ideología del desarrollo sostenible, no pueden reducirse a una política general de administración por parte de las Naciones Unidas u otro régimen de gobernanza mundial, ni por regímenes regionales o estatales.

Nuestro proyecto de deconstrucción del desarrollo se abre en una matriz de alternativas. Algunas ya son bien conocidas en círculos de activistas y de académicos. Por ejemplo, *buen vivir,* "una cultura de la vida"

[10] Para una visión crítica, pero apreciativa, del potencial del marco de los ODS, véase el resumen de las deliberaciones del Club de Madrid, 2017.

[11] Véase también <http://www.lowtechmagazine.com/about.html>.

[12] Para contribuciones anteriores, véanse Salleh, 1997; Kothari *et al.*, 2015; Escobar, 2015; Beling et al., 2018.

con varios nombres en toda Sudamérica; *ubuntu*, que enfatiza el valor de la mutualidad humana del África meridional; *swaraj*, en India, centrado en la autosuficiencia y el autogobierno (Gudynas, 2011; Metz, 2011; Kothari, 2014). La hipótesis es que hay miles de tales modelos en todo el mundo. Otros, menos conocidos, pero igualmente relevantes, serían *kyosei*, *minobimaatisiiwin*, *bayakrishi*, así como las versiones críticamente reflexivas de las principales religiones, incluyendo el islamismo, el cristianismo, el hinduismo, el budismo y el judaísmo. De la misma manera, las visiones políticas como el ecosocialismo y la ecología profunda comparten puntos de convergencia con los ideales comunitarios anteriores. Si bien muchos términos tienen una larga historia, reaparecen en la narrativa de los movimientos por el bienestar y coexisten cómodamente con conceptos contemporáneos como el decrecimiento y el ecofeminismo (Demaria *et al.*, 2013; D'Alisa *et al.*, 2014; Bennholdt-Thomsen y Mies, 1999; Salleh, 2017). Desde el Norte, el Sur, el Este o el Oeste, cada elemento en el arcoíris posdesarrollista simboliza la emancipación humana "dentro de la naturaleza" (Sousa Santos, 2009).

Otro objetivo para establecer la paz es vincular los conocimientos ancestrales con los contemporáneos, un proceso que exigirá un diálogo horizontal y respetuoso. Dicho esto, no hay modelos válidos para todos los tiempos y lugares, del mismo modo que ninguna teoría es inmune al cuestionamiento. De hecho, esta reflexividad apunta hacia otro sector que solo ahora se está convirtiendo en algo reconocido en el terreno de la política. La respuesta a las estructuras de macropoder —como el capital y el imperio— es un paisaje bien recorrido. Lo que todavía permanece en gran parte inexplorado es el campo del poder micro o capilar que alimenta la violencia cotidiana. Las retóricas honorables de la justicia abstracta, incluso de los cantos espirituales a la Madre Tierra, no serán suficientes para provocar los cambios que queremos. Construir una casa pluriversal significa cavar nuevos cimientos.

Sin embargo, deben plantearse algunas preguntas fundamentales. ¿Cómo distinguimos las soluciones convencionales de las alternativas transformadoras? ¿Cómo se pueden articular diferentes alternativas? ¿Cómo llegar desde aquí hasta allá, promulgando la transición hacia un pluriverso? Un "diccionario posdesarrollo" debería ampliar y profundizar una agenda de investigación, diálogo y acción para académicos, responsables de la creación de políticas y activistas. Debería ofrecer una variedad de visiones del mundo y prácticas relacionadas con nuestra

búsqueda colectiva de un mundo ecológicamente sabio y socialmente justo. Esta agenda debe investigar los qué, los cómo, los quién y los por qué de todo lo que es transformador, distinguiéndolo de aquello que no lo es.[13] En la transición a un mundo posdesarrollo, habrá compañeros con visión estratégica, así como otros con buenas propuestas tácticas a corto plazo. La democracia, como un proceso de radicalización permanente de sí mismo, debería referirse a todas las áreas de la vida, comenzando por el cuerpo y avanzando para afirmar su lugar en una democracia de la Tierra viva.[14]

Las alternativas transformadoras difieren de las "soluciones convencionales" de varias maneras. Idealmente, irán a las raíces de un problema. En segundo lugar, cuestionarán lo que ya hemos identificado como características centrales del discurso de desarrollo, como el crecimiento económico, la retórica del progreso, la racionalidad instrumental, los mercados, la universalidad, el antropocentrismo, el sexismo, etcétera. En tercer lugar, adoptarán una ética radicalmente diferente a la que sustenta el sistema actual, reflejando valores basados en una lógica relacional; un mundo donde todo está conectado a todo lo demás; sociedades que abarcan los siguientes valores y más:

> Diversidad y pluriversalidad; autonomía y autosuficiencia; solidaridad y reciprocidad; bienes comunes y ética colectiva; unidad con la naturaleza y sus derechos; interdependencia; simplicidad y suficiencia; inclusión y dignidad; justicia y equidad; sin jerarquía; dignidad del trabajo; derechos y responsabilidades; sostenibilidad ecológica; no violencia y paz.[15]

[13] Para una reflexión sobre la agenda del "Diccionario posdesarrollo", véase Demaria y Kothari, 2017. En cambio, para un intento inicial de articular diferentes alternativas al desarrollo, véase Beling *et al.*, 2017, que discute las sinergias discursivas para una "gran transformación" hacia la sostenibilidad entre desarrollo humano, decrecimiento y buen vivir.

[14] Véase <http://www.navdanya.org/erath-democracy>.

[15] Para un proceso extenso e intensivo de visualización de los elementos y valores de las alternativas radicales, véanse el proceso de Vikalp Sangam (Confluencias Alternativas) en India, en curso desde 2014: <http:www.kalpavriksh.org/index.php/alternatives/alternatives-knowledge-center-353-vikalp-sangam-coverage>; y las "notas para un diálogo" derivadas de esto: <http://www.vikalpsangam.org/about/the-search-for-alternatives-key-aspects-and-principles/>.

En cuarto lugar, podemos agregar que, a medida que avanzamos, la agencia política pertenecerá a los marginalizados, los explotados y los oprimidos. Y, en quinto lugar, la transformación necesita integrar y movilizar múltiples dimensiones: política, económica, social, cultural, ética, personificadas/encarnadas/materiales o espirituales, aunque no necesariamente de manera simultánea. Hay muchos caminos hacia la biocivilización.

Un ejemplo de esta visión podría ser el conjunto de confluencias llamado Vikalp Sangam que tiene lugar en India desde 2014.[16] Los valores promovidos por este movimiento son:

- *Sabiduría ecológica, integridad y resiliencia:* Se da primacía al mantenimiento de procesos ecorregenerativos que conserven ecosistemas, especies, funciones y ciclos, respetando los límites ecológicos desde lo local hasta lo global; y se infunde la ética ecológica en todas las actividades humanas.

- *Bienestar social y justicia.* La satisfacción se da en los ámbitos físico, social, cultural y espiritual; existe equidad en los derechos y responsabilidades socioeconómicas y políticas; las relaciones no discriminatorias y la armonía comunitaria reemplazan las jerarquías basadas en la fe, el género, la casta, la clase, la etnia y la capacidad; y se garantizan los derechos humanos colectivos e individuales.

- *Democracia directa y delegada*. La toma de decisiones por consenso se produce en la unidad de asentamiento más pequeña, en la que cada ser humano tiene el derecho, la capacidad y la oportunidad de participar, construyendo una gobernanza democrática por parte de delegados directamente responsables de manera consensuada y respetuosa, y que apoye las necesidades y los derechos de las personas actualmente marginalizadas, por ejemplo, la gente joven o las minorías religiosas.

- *Democratización económica.* La propiedad privada da paso a los bienes comunes, eliminando la distinción entre propietario y trabajador; y las comunidades y los individuos, fundidos idealmente como “pro-

[16] Adaptado de Vikalp Sangam, “Notas para un diálogo”: <http://www.vikalpsangam.org/about/the-search-for-alternatives-key-aspects-and-principles/>.

ductores-consumidores" (*prosumers*), tienen autonomía sobre la producción, la distribución y los mercados locales; el ámbito local es un principio clave, con el comercio construido sobre el principio del intercambio equitativo.

- *Diversidad cultural y democracia del conocimiento*. Se respeta una pluralidad de formas de vida, ideas e ideologías; se alientan la creatividad y la innovación; la generación, la transmisión y el uso del conocimiento —tradicional o moderno, incluidas la ciencia y la tecnología— son accesibles para todos.

¿Y dónde están las mujeres —"la otra mitad" de la humanidad— en todo esto? ¿Cómo garantizar que un pluriverso posdesarrollo disuelva la "colonialidad" cuando mantiene a las mujeres como portadoras materiales de las actividades de la vida cotidiana? Un primer paso en la anticipación del cambio sistémico es cuestionar cómo las prácticas y los conocimientos tradicionales y modernos privilegian los valores y las oportunidades masculinas. Originalmente, las dos palabras —"economía" y "ecología"— se unían en la raíz griega *Oikos*, que significa "cuidado de nuestro hogar", pero esto se rompió cuando la autodenominada dominación de los hombres sobre la naturaleza se aferró a la explotación de las energías de las mujeres. Civilizaciones enteras se han construido sobre el control sexo-genérico de la fertilidad de las mujeres —el recurso por excelencia para la continuidad de cualquier régimen patriarcal—. Esto convirtió a las mujeres en "medios", no en "fines", quitándoles su posición como individuos humanos completos.

Irónicamente, la economía —el sector productivo, como se le conoce en el Norte global— ahora destruye sus propios fundamentos sociales y ecológicos en el sector reproductivo. La oposición de las mujeres a este *ethos* de desarrollo irracional tiene varios aspectos: los feminismos de América Latina y el Pacífico, Mujeres por la Paz, los matriarcados, los salarios para las tareas del hogar, la política del cuerpo, las economías de regalo y el ecofeminismo. La mayoría de estas iniciativas se basan en las luchas de las mujeres por su supervivencia. Vinculan la emancipación política con la justicia ambiental, los problemas locales con las estructuras globales, a menudo abogando por la subsistencia sostenible contra el progreso lineal y el "desarrollo de convergencia/alcance" (Bennholdt-Thomsen y Mies, 1999). Por el contrario, el feminismo occidental dominante está basado en un solo tema y es antropocéntrico. Las feministas liberales, e

incluso socialistas, pueden estar satisfechas con la "igualdad", por lo que ayudan a las instituciones masculinistas existentes.

Del mismo modo que los análisis oficinales de la ONU y de los gobiernos nunca incluyeron una crítica de las fuerzas estructurales que subyacen al colapso ecológico, tampoco se examina la estructura profunda de las antiguas actitudes patriarcales, impulsadas por el desarrollo global. Conocida como "la última revolución", la liberación de las mujeres del dominio de los hombres no es tarea fácil. Con demasiada frecuencia, los expertos en políticas combinan el bienestar del hogar o de la comunidad con el bienestar de sus miembros individuales, ignorando las jerarquías de poder nacional. Una sociología idealista que reduzca las diferencias sexuales a la constricción discursivamente aprendida de "género" no es útil; tratar "clase, raza y género" como meras "estructuras intersectantes" abstractas puede mistificar la experiencia cruda. Los gestos democráticos formales, como el voto o la igualdad salarial para las mujeres, sobresalen fácilmente sobre la superficie de la explotación sexo-genérica.[17] De manera similar, la adherencia a las virtudes espirituales, o a los fuertes principios seculares como la diversidad y la solidaridad, puede ayudar, pero no garantiza el fin de los impactos biofísicos de la opresión sexual y de género.

Los activistas que buscan alternativas justas y sostenibles deben reconocer este nivel tácito de materialidad política. En diversos grados, las mujeres del Norte y del Sur viven con el silenciamiento y el acoso, carecen de recursos y libertad de movimiento, viven con humillaciones culturalmente aprobadas respecto a la menstruación, la clitorotomía, la poligamia, el asesinato por la dote, el asesinato por honor, el sati,[18] los pellizcos y manoseos y ahora la pornografía por venganza en medios digitales. Soportan el tener hijos de manera forzada, la violencia doméstica, la violación conyugal, la violación grupal, la violación genocida como arma de guerra, la estigmatización cuando son viudas y la persecución como

[17] En las economías desarrolladas, los salarios de las mujeres representan el 65% del salario masculino por trabajo equivalente, mientras que los hombres pasan menos de 20 minutos al día con sus hijos. En la India moderna, solo el 15% de las mujeres son parte de la fuerza laboral remunerada.

[18] El sati (también llamado *suttee*) es la práctica en algunas comunidades hindúes de que una mujer que enviuda se suicide tras la muerte de su esposo (por ejemplo, inmolándose ella misma en la pira de su marido), ya sea voluntariamente o mediante el uso de la fuerza o la coacción.

"brujas" en la vejez. En el siglo XXI, una combinación de feticidio femenino, violencia privatizada y daños militares colaterales a la población civil está resultando en una disminución del índice demográfico de mujeres y hombres a nivel mundial. Solo en Asia, un millón y medio de mujeres han perdido la vida en la última década debido a tales factores.

El abuso de los niños y la crueldad hacia los animales son otros aspectos de la antigua prerrogativa patriarcal, aún ampliamente extendida, que considera que hay formas de vida "menores". Estas acciones constituyen una forma de extractivismo, una gratificación a través de energías extraídas de otros considerados "más cercanos a la naturaleza". Las mujeres académicas han ofrecido un análisis histórico y una crítica trascendente al orden patriarcal capitalista global, a su economía y su ciencia, deconstruyendo los dualismos que se intersectan así: la humanidad sobre la naturaleza, el hombre sobre la mujer, el jefe sobre el trabajador, el blanco sobre el negro. Una política de cuidado cada vez más visible, representada por mujeres del Norte y del Sur, converge en las costumbres del *buen vivir*, el *ubuntu* y el *swaraj*, porque a través de los hemisferios, las labores cotidianas de las mujeres enseñan "otra lógica, no controladora ni instrumental, sino relacional —como la 'racionalidad' de los procesos ecológicos" (Salleh, 1997; 2001; 2012). En su articulación más profunda, esta voz pluriversal compite contra la modernidad y el tradicionalismo al ubicar la personificación/encarnación/materialización de clase, raza, sexo-género y especie dentro de un marco ecocéntrico. No puede haber pluriverso ni cambio sistémico hasta que los fundamentos materialmente encarnados de la violencia masculina se vuelvan parte de la conversación política.

Los lectores cuestionarán, con razón, la confianza que invertimos en la idea de "comunidad". Es cierto que es un término controvertido que puede ocultar fácilmente las opresiones basadas en lo sexo-genérico, en edad, clase, casta, etnia, raza o habilidad. También reconocemos que la gobernanza o las economías "localizadas" a menudo son xenófobas, parroquialismo que actualmente se ve en la oposición nacionalista a los refugiados en muchas partes del mundo. Sin embargo, acosados por la intolerancia de la derecha y una "política de identidad" defensiva en la izquierda, nuestro compendio de alternativas busca prácticas integradoras e inclusivas. Los elementos que afirman la vida pueden descubrirse incluso en algunas de las religiones patriarcales del mundo y esperamos cultivar ese potencial.

El ideal de la comunalidad que aquí concebimos lleva el sentido paradigmático de los movimientos de hoy hacia la "comuna" o la comunalidad, como en las iniciativas conectadas por Vikalp Sangam. Estos colectivos se basan en la toma de decisiones autónoma, en las relaciones cara a cara y el intercambio económico dirigido a satisfacer las necesidades básicas a través de la autosuficiencia.[19] Nuestra comprensión de la comunidad es crítica, es histórica, está en proceso y siempre cuestiona a la hegemonía patriarcal capitalista moderna del "individuo" como núcleo de la sociedad, así como a la opresión de sectores e individuos marginalizados por colectivos tradicionales, dominados por élites poderosas. Esperamos inspirar movimientos contrarios a esa presión colonizadora global. En este contexto, la socióloga mexicana Raquel Gutiérrez Aguilar (2013, p. 33) propone un concepto de *entramados comunitarios*:

> [...] la multiplicidad de mundos humanos que pueblan y engendran el mundo bajo diversas normas de respeto, colaboración, dignidad, amor y reciprocidad, que no están completamente sujetas a la lógica de la acumulación de capital, aunque a menudo sean atacadas y abrumadas por esta [...] tales entramados comunitarios [...] se encuentran bajo diversos formatos y diseños [...] Incluyen las diversas e inmensamente varias configuraciones humanas colectivas, algunas de larga data, otras más jóvenes, que confieren significado y "proporcionan" lo que en filosofía política clásica se conoce como "espacio socio-natural".

Muchas cosmovisiones y prácticas radicales hacen que los pluriversos sean visibles. De hecho, la misma proliferación de afirmaciones provenientes de estos "otros" mundos hace posible su conocimiento; es en este sentido que se puede decir que las soluciones de desarrollo "convencionales" son falsas. En respuesta a la crisis ecológica, los "expertos" en el Norte global ¡consideran las categorías de Un Mundo (*One World*) responsable de la devastación del planeta como el punto de partida de sus supuestas soluciones! Sin embargo, su compromiso con la *dolce vita*

[19] Para una narración detallada sobre la legitimidad del uso del término "comunidad" y sus diversos derivados, reconociendo las impugnaciones sobre tal, véanse Escobar, 2010 y 2014. Véase también <htttps://www.congresocomunalidad2015.org/>, para detalles sobre el Primer Congreso Internacional de Comunalidad 2015, realizado en Puebla, México, donde estos temas fueron discutidos extensamente.

no puede iluminarnos en la tarea fundamental de hacer que los pluriversos sean sostenibles. La noción de pluriversos cuestiona el concepto mismo de la universalidad, tan central para la modernidad eurocéntrica. Contrariamente a esto, los zapatistas de Chiapas prevén "un mundo donde caben muchos mundos". Esta es la definición más sucinta y adecuada de los pluriversos.

Mientras que Occidente logró vender su propia idea de *One World*, conocida por la ciencia moderna y gobernada por su cosmovisión en relación con la modernidad, los movimientos de alterglobalización proponen, en cambio, la pluriversalidad como un proyecto compartido, basado en la multiplicidad de formas de mundos. ¡La premisa de una multiplicidad de mundos no significa que estos mundos estén completamente separados, interactuando o "chocando" como si fueran bolas de billar! Por el contrario, están indisolublemente enlazados entre sí, aunque estén bajo condiciones de poder asimétricas. El mundo moderno dominante hoy en día se infiltra en todos los otros mundos del planeta, pero el hecho de que estos mundos se entramen entre sí, a través de conexiones parciales, no los hace iguales. Los mundos pueden ser parte de otro y ser radicalmente diferentes al mismo tiempo.

Por ejemplo, muchos mundos indígenas han tenido que aprender a vivir con el dualismo masculinista eurocéntrico de humanos y no humanos, lo que lleva a tratar a los no humanos como "recursos naturales". Sin embargo, también rechazan y se resisten a esta separación cuando se movilizan en nombre de montañas, lagos o ríos, argumentando que todos estos son seres conscientes con "derechos", no solo objetos o recursos. Por el contrario, muchas personas pensantes, en el mundo industrializado, están exigiendo derechos para que el resto de la naturaleza se exprese en leyes y políticas. Al hacerlo, están dando un paso hacia lo que los pueblos indígenas siempre han integrado en sus visiones del mundo, pero haciéndolo en los términos formales con los que están familiarizados.[20] Hay un largo camino por recorrer para que la multiplicidad de mundos se vuelva completamente complementaria, pero los movimientos por la justicia y la ecología encuentran cada vez más puntos en común. De la misma manera, las luchas políticas de las mujeres convergen en este mismo punto.

[20] Véanse también Kauffman y Sheehan (en prensa); y <https:therightsofnature.org>.

Tanto en el Norte como en el Sur, generalmente son madres y abuelas que cuidan a otras personas las que se unen a este entramado, las que defienden y reconstituyen las formas comunitarias de ser y las formas de autonomía locales. Al hacerlo, ellas, al igual que los "otros" indígenas descritos anteriormente, recurren a formas no patriarcales de hacer, ser y conocer.[21] Invitan a la participación, la colaboración, al respeto, a la aceptación mutua y a la horizontalidad; honran lo sagrado en la renovación cíclica de la vida. Sus culturas tácitamente matriarcales resisten a las ontologías fundadas en la dominación, la jerarquía, el control, el poder, la negación de los demás, la violencia y la guerra. Desde el movimiento mundial de Mujeres por la Paz hasta las redes africanas antiextractivistas, las mujeres están defendiendo la naturaleza y la humanidad con el lema: "¡No hay descolonización sin despatriarcalización!".

Max-Neef (1982), Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1993) y Cruz Stahel y Max-Neef (2009) argumentan que las economías de autogestión de subsistencia pueden satisfacer las necesidades ecológicas y sociales al mismo tiempo, con base en poderosos procesos "sinérgicos". Por el contrario, los satisfactores diseñados de las sociedades industriales son con demasiada frecuencia satisfactores destructivos que, paradójicamente, cuestan mucha energía y tiempo, saboteando la misma conveniencia para la que fueron diseñados. En cambio, las economías de autogestión de subsistencia pueden satisfacer las necesidades ecológicas y sociales al mismo tiempo.

Tales iniciativas resuenan poderosamente con los conceptos de posdesarrollo que aquí se perfilan (Acosta y Brand, 2017). Para los pluriversos no es solo un concepto de moda, es una práctica. Los imaginarios sociales basados en los derechos humanos o los derechos de la naturaleza son imposibles de alcanzar a través de la intervención de arriba hacia abajo; iniciativas como el Movimiento de Transición o Ecoaldeas pueden contener una combinación de cambios reformatorios y sistémicos. Los proyectos emancipadores se basan en la solidaridad en todos los continentes y pueden trabajar mano a mano con movimientos de resistencia como la iniciativa Yasuní-ITT en Ecuador y otras, instando a "dejar el petróleo

[21] Esta ética no debe leerse a través del lente de la ideología liberal; es decir, como la "naturaleza esencial" de las mujeres. Es un resultado aprendido de la experiencia de las labores de cuidado, históricamente asignadas a las mujeres en la mayoría de las culturas.

en el suelo, el carbón en el hoyo y las arenas bituminosas en la tierra" (Acosta, 2014). Vivir de acuerdo con las percepciones de múltiples mundos parcialmente conectados, aunque radicalmente diferentes, puede significar mantener las certezas universales, tradicionales y modernas, a raya en nuestra vida personal y colectiva. Nos esforzamos por proporcionar algunas herramientas conceptuales y prácticas para entrelazar los pluriversos; para fomentar una biocivilización que sea ecocéntrica, diversa y multidimensional, capaz de encontrar un equilibrio entre las necesidades individuales y comunales. Esta política prefigurativa viviente se basa en el principio de crear. Ahora bien, el que los mundos que deseamos se vuelvan una realidad implica, precisamente, esta contigüidad entre medios y fines.

¿Cómo llegamos desde aquí hasta allá? Después de todo, estamos hablando de cambios profundos en las esferas existentes de la economía, la política, la sociedad, la cultura y la sexualidad. La transición implica aceptar un conjunto de medidas y cambios en diferentes dominios de la vida y en diferentes escalas geográficas. Las transiciones pueden ser complicadas y no completamente radicales, pero pueden considerarse "alternativas" si al menos tienen potencial para la transformación sistémica. Dada la diversidad de visiones imaginativas en todo el mundo, la cuestión de cómo crear sinergias entre ellos permanece abierta. Habrá reveses, las estrategias se desvanecerán en el camino y otras surgirán. Existirán, sin duda, diferencias, tensiones e incluso contradicciones, pero pueden convertirse en una base para el intercambio constructivo. Los caminos hacia los pluriversos son múltiples, abiertos y están en continua evolución.

Referencias bibliográficas

ACOSTA, A. (2014). Iniciativa Yasuní-ITT: La difícil construcción de la utopía. *Rebelión*. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=180285>.

ACOSTA, A., y Brand, U. (2017). S*alidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Barcelona: Icaria.

BELING, A., Vanhulst, J., Demaria, F., Rabid, V., Carballo, A. E. y Pelenc, J. (2018). Discursive Synergies for a "Great Transformation" Towards Sustainability: Pragmatic Contributions to a Necessary Dialogue Between Human Development, Degrowth, and Buen Vivir. *Ecological Economics*, 144, pp. 304-313.

BENNHOLDT-THOMSEN, V. y Mies, M. (1999). *The Subsistence Perspective*. Londres: Zed Books.

CLUB DE MADRID. (2017). *¿Un nuevo paradigma para el desarrollo sostenible? Resumen de las deliberaciones del Grupo de Trabajo del Club de Madrid sobre Sostenibilidad Ambiental y Sociedades Compartidas*. Disponible en <hhttp://www.clubmadrid.org/en/publicaciones/a_new_paradigm_for_sustainable_development>.

CRUZ, I., Stahel, A. y MaxNeef, M. (2009). Towards a Systemic Development Approach: Building on the Human-Scale Development paradigm. *Ecological Economics*, 68, pp. 2021-2030.

D'ALISA, G., Demaria, F., Giorgios, K. (2014). *Degrowth: A Vocabulary for a New Era*. Abingdon: Routdlege.

DEARDEN, N. (2014). Is Development Becoming a Toxic Term? *The Guardian*. 22 de enero. Disponible en <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jan/22/development-toxic-term?CMP=share_btn_tw>.

DEB, D. (2009). *Beyond Developmentality*. Delhi: Daanish Books.

DEMARIA, F., Schneider, F., Sekulova, F. y Martinez-Alier, J. (2013). 'What is Degrowth? From an Activist Slogan to a Social Movement. *Environmental Values*, 22, pp. 191-215.

DEMARIA, F. y Kothari, A. (2017). The Post-Development Dictionary Agenda: Paths to the Pluriverse. *Third World Quarterly*, 38, pp. 2588-2599.

DOBSON, A. (1995). *Green Political Thought*. Londres: Routledge.

ESCOBAR, A. (1995). *Encountering Development*. Princeton: Princeton University Press.

ESCOBAR, A. (2010). Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Postliberalism, or Postdevelopment? *Cultural Studies*, 24(1), pp. 1-65.

ESCOBAR, A. (2011). Sustainability: Design for the Pluriverse. *Development*, 54(2), pp. 137-140.

ESCOBAR, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: UNAULA.

ESCOBAR, A. (2015). Degrowth, Post-Development, and Transitions: A Preliminary Conversation. *Sustainability Science*, 10(3), pp. 451-462.

ESCOBAR, A. (2018). *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds*. Durham: Duke University Press.

EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL (EZLN). (1997). Fourth Declaration of the Lacandon Jungle. Zapatista National Liberation Army. Disponible en <http://www.struggle.ws/mexico/ ezln/jung4.html>.

GANDHI, M. (1997). *Hind Swaraj*. En A. Parel (ed.), *M. K. Gandhi: Hind Swaraj and Other Writings*, Cambridge: Cambridge University Press.

GERBER, J. F. y Scheidel, A. (2018). In Search of Substantive Economics: Comparing Today's Two Major Socio-metabolic Approaches to the Economy-MEFA and Mu-SIASEM'. *Ecological Economics*, 144, pp. 186-194.

GÓMEZ-BAGGETHUN, E. y Naredo, J. M. (2015). In Search of Lost Time: The Rise and Fall of Limits to Growth in International Sustainability Policy. *Sustainability Science*, 10(3), pp. 385-395.

GRAMSCI, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.

GROSFOGUEL, R. y Mielants, E. (2006). The Long-Durée Entanglement Between Islamophobia and Racism in the Modern/Colonial Capitalist/Patriarchal World-System: An Introduction. *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge*, 5(1). Disponible en <http://scholarworks.umb.edu/humanarchitecture/vol5/iss1/2>.

GUDYNAS, E. (2011). Buen vivir: Today's Tomorrow'. *Development*, 54(4), pp. 441-447.

GUPTE, M. (2017). Envisioning India Without Gender and Patriarchy: Why Not? En A. Kothari y K. J. Joy (eds.), *Alternative Futures: India Unshackled*. Nueva Delhi: Authors Upfront.

GUTIÉRREZ AGUILAR, R. (2013). Pistas reflexivas para orientarnos en una turbulenta época de peligro. En R. Gutiérrez A. *et al.*, *Palabras para tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo*. Oaxaca: Pez en el Árbol.

HORNBORG, A. (2009). Zero-sum world. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(3-4), pp. 237-262.

JORGENSON, A. K. y Clark, B. (2012). 'Are the Economy and the Environment Decoupling? A Comparative International Study', 1960-2005. *American Journal of Sociology* 118(1), pp. 1-44.

KALLIS, G. (2015). The Degrowth Alternative. *Great Transition Initiative*. Disponible en <http://www.greattransition.org/publication/the-degrowth-alternative>.

KAUFFMAN, C. y Sheehan, L. (en imprenta). The Rights of Nature: Guiding our Responsibilities through Standards. En S. Turner, D. Shelton, J. Razaqque, O. Mcintyre y J. May (eds.). *Environmental Rights-The Development of Standards*. Cambridge: Cambridge University Press.

KOTHARI, A. (2013). *Missed Opportunity? Comments on Two Global Reports for the post-2015 Goals Process*. Pune: Kalpavriksh y CCA Consortium. Disponible en <http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/Kalpavriksh_and_ICCA_Consortium_-_Post-2015_reports_critique_-_Ashish_Kothari_July_2013.pdf>.

KOTHARI, A. (2014). Radical Ecological Democracy: A Way for India and Beyond. *Development*, 57(1), pp. 36-45.

KOTHARI, A. (2016). Why Do We Wait So Restlessly For the Workday to End and for the Weekend to come? *Scroll*. 17 de junio. Disponible en <https://scroll. in/article/809940/>.

KOTHARI, A., Demaria, F. y Acosta, A. (2015). Buen vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to Development and the Green Economy. *Development*, 57(3), pp. 362-375.

KOTHARI, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, D. y Acosta, A. (eds.). (2019). Pluriverse. *A Post-Development Dictionary*. Nueva Delhi: Tulika Books.

KRAUSMANN, F., Gingrich, S., Eisenmenger, N., Erb, K. H., Haberl, H., Fischer-Kowalski, M. (2009). Growth in Global Materials Use, GDP and Population during the 20th Century. *Ecological Economics*, 68(10), pp. 2696-2705.

LATOUCHE, S. (2009). *Farewell to Growth*. Londres: Polity.

MARTINEZ-ALIER, J., Temper, T., Del Bene, D. y Scheidel, A. (2016). Is there a Global Environmental Justice Movement? *Journal of Peasant Studies*, 43, pp. 731-755.

MARX, K. y Engels, F. (1959). *The Manifesto of the Communist Party*. Moscú: Foreign Languages Publishing House.

MAX-NEEF, M., Elizalde, A. y Hopenyhayn, A. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan-Comunidad.

MAX-NEEF, M. (1982). *From the Outside Looking In: Experiences in Barefoot Economics*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.

MEADOWS, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., y Behrens, W. W. (1972). *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books.

METZ, T. (2011). Ubuntu as a Moral Theory and Human Rights in South Africa. *African Human Rights Law Journal*, 11(2), pp. 532-559.

MIES, M. (1986). Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Londres: Zed Books.

NANDY, A. (2003). *The Romance of the State and the Fate of Dissent in the Tropics*. Nueva Delhi: Oxford University Press.

NAVAS, G., Mingorria, S. y Aguilar, B. (2018). Violence and Resistance: An Analysis of 95 Environmental Conflicts in Central America. *Sustainability Science* (número especial: The EJAtlas: Ecological Distribution Conflicts as Forces for Sustainability), 22 de marzo. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11625-018-0551-8)>.

PÉREZ OROZCO, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

RAHNEMA, M. y Victoria, B. (1997). *The Post-Development Reader*. Londres: Zed Books.

RIST, G. (2003). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Londres: Zed Books.

SALLEH, A. (2017). *Ecofeminism as Politics: Nature, Marx, and the Postmodern*. Londres: Zed Books.

SALLEH, A. (2006). We in the North are the Biggest Problem for the South: A Conversation with Hilkka Pietila'. *Capitalism Nature Socialism*, 17(1), pp. 44-61.

SALLEH, A. (2011). Climate Strategy: Making the Choice between Ecological Modernization or "Living Well". *Journal of Australian Political Economy*, 66, pp. 124-149.

SALLEH, A. (2012). Green Economy or Green Utopia? Rio+20 and the Reproductive Labor Class. *Journal of World Systems Research*, 18(2), pp. 141-145.

SALLEH, A. (2016). Climate, Water, and Livelihood Skills: A Post-Development Reading of the SDGs. *Globalizations*, 13(6), pp. 952-959.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). (2013). *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary General, Sustainable Development Solutions Network*. United Nations. Disponible en <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2013/06/140505-An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development.pdf>.

SHELLEY, M. W. (2009). *Frankenstein*. Londres: Penguin.

SHIVA, V. (1989). *Staying Alive: Women, Ecology and Development*. Londres: Zed Books.

SHRIVASTAVA, A. y Kothari, A. (2012). *Churning the Earth: The Making of Global India*. Delhi: Viking/Penguin.

SINGH, M. (1992). *Environment and the new economic policies*. Foundation Day Lecture, Society for Promotion of Wastelands Development. Delhi, 17 de junio.

SOUSA SANTOS, B. (2009). A Non-Occidentalist West? Learned Ignorance and Ecology of Knowledge. *Theory, Culture and Society*, 26(7-8), pp. 103-125.

UNEP. (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers*. Nairobi: United Nations Environment Programme. Disponible en <www.unep.org/greeneconomy>.

UNITED NATIONS (UN). (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Nueva York: United Nations.

UN. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: United Nations. Disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL'S HIGH-LEVEL PANEL ON GLOBAL SUSTAINABILITY. (2012). *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*. Nueva York: UN.

ZIAI, A. (2015). Post-development: Pre-mature burials and haunting ghosts. *Development and Change*, 46(4), pp. 833-854.

Las editoras y los editores

Liisa L. North

Profesora emérita de ciencias políticas de York University y socia del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CERLAC) de la misma universidad, donde ha dirigido diversos proyectos de cooperación internacional organizados con FLACSO-Ecuador y varias organizaciones no gubernamentales andinas. Profesora invitada del doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha publicado monografías, capítulos de libros y artículos sobre partidos políticos, relaciones civiles-militares y diversos aspectos de los procesos de desarrollo de Chile, Perú y Ecuador.
lnorth@yorku.ca

Carlos Pástor Pazmiño

Politólogo por la Universidad Central del Ecuador, especialista superior en cambio climático, magíster en Relaciones Internacionales y doctorando (Ph. D.) en Estudios Latinoamericanos. Se ha desempeñado como docente-coordinador del curso internacional virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) "Acumulación y despojo en el agro latinoamericano". Coordinador del Taller del Estudios Rurales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO Estudios Críticos del Desarrollo Rural. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Militante de procesos de emancipación en organizaciones sociales, problemáticas sobre las que ha publicado varios libros y artículos.
carlos.pastor@uasb.edu.ec

Blanca Rubio

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Imparte clases en el posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución. Obtuvo su doctorado en la Facultad de Economía de la UNAM y se ha especializado en cuestiones rurales, en el ámbito mundial, en América Latina y en México. Fue presidenta de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Ha participado en la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales por más de veinte años. Entre sus obras principales se cuentan *Explotados y excluidos* y *El dominio del hambre*.
blancaa@unam.mx

Alberto Acosta

Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Compañero de lucha de los movimientos sociales. Exministro de Energía y Minas de Ecuador. Expresidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador. Autor de varios libros.
alacosta48@yahoo.com

CONCENTRACION ECONOMICA Y PODER POLITICO EN AMERICA LATINA

Para estudiar la concentración económica y el poder político en América Latina no solo resulta indispensable replantearse las estrategias metodológicas y teóricas a partir de las cuales nos acercamos a su estudio. También es necesario preguntarse sobre el contexto histórico en que se desenvuelven los grupos económicos en la región, identificar el proceso de consolidación a lo largo de su trayectoria, e interrogar de dónde surgieron y en qué condiciones se han fortalecido.

Este libro coeditado por *CLACSO* es el resultado de una iniciativa colectiva de intelectuales comprometidos a reflexionar, debatir, denunciar y proponer alternativas frente al modelo capitalista en su fase neoliberal.



CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais